

Seidel, Martin

Working Paper

Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung

ZEI Working Paper, No. B 11-2005

Provided in Cooperation with:

ZEI - Center for European Integration Studies, University of Bonn

Suggested Citation: Seidel, Martin (2005) : Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung, ZEI Working Paper, No. B 11-2005, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39490>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Policy Paper

Martin Seidel

Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung

ISSN 1436-6045



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-9218
Fax: +49-228-73-1809
<http://www.zei.de>

B 11
2005

„Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung“^{*}

Professor Dr. Martin Seidel^{*}

1. Einleitende Betrachtungen

Wer sich auch immer, sei es als Wissenschaftler, als Politiker oder als Journalist für die weitere Integration Europas einsetzt, pflegt seine Forderung in der Regel als „Vergemeinschaftung“ oder „Kommunitarisierung“ weiterer nationaler Zuständigkeiten zu umschreiben. Unter „Vergemeinschaftung“ versteht er dabei die Übertragung nationaler Hoheitsbefugnisse auf das Organisations-, Kompetenz- und Entscheidungssystem der 1958 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.¹ Das im täglichen Sprachgebrauch als „Gemeinschaftssystem“ bezeichnete Organisations-, Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom ist allgemeiner Einschätzung nach so ausgestaltet, daß es die sach- und funktionsgerechte Wahrnehmung der Aufgaben und Kompetenzen ausreichend sichert, die auf die Europäische Gemeinschaft, seit dem Vertrag von Maastricht von 1991 nunmehr auch auf die Europäische Union, übertragen worden sind. Vom „Gemeinschaftssystem“ wird erwartet, daß es im Wege eines „spill over“ Zwänge für weitere Souveränitätsübertragungen setzt.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat durch die Entfaltung ihres eigenartig strukturierten Organisations-, Kompetenz- und Entscheidungssystems, das als „Gemeinschaftssystem“ apostrophiert wird, in den Aufbaujahren unbestreitbar beträchtliche Integrationserfolge erzielt. Zu ihren Integrationserfolgen dürften indes auch zwei weitere Faktoren, nämlich die anfänglich relativ begrenzten Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft sowie die homogenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in den ursprünglich nur sechs Gründerstaaten beigetragen haben. Um die beiden Hauptaufgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu nennen: Die „Errichtung und Sicherung eines Gemeinsamen Marktes“ als erste Hauptaufgabe ließ sich angesichts des mehr oder minder

^{*} Beitrag zu „Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte“, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, herausgegeben von Jürgen Bröhmer, Roland Bieber, Christian Callies, Christine Langenfeld, Stefan Weber und Joachim Wolf; Carl Heymanns Verlag, Berlin, 2005.

^{*} Rechtsanwalt in Bonn, früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft und langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, später Mitglied der deutschen Delegation der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, u. a. Mitglied des Vorstands der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin, ehemals als Honorarprofessor Lehrbeauftragter für Europarecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster sowie langjähriger Lehrbeauftragter für Subventionsrecht der Europäischen Union an der Universität des Saarlandes, zur Zeit noch als Gastprofessor Lehrbeauftragter für Europäisches Währungs- und Wirtschaftsrecht an der Donau-Universität in Krems a. d. Donau sowie als Senior Fellow Lehrbeauftragter für das Recht der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

¹ Neben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stehen - mit seit 1965 vereinheitlichten Organen - als selbständige Nebengemeinschaften die 1952 durch den Vertrag von Paris geschaffene, inzwischen (2002) liquidierte Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die zusammen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958 geschaffene Europäische Atomgemeinschaft (EAG). Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihrerseits wurde durch den Vertrag von Maastricht von 1991 in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt.

gleichen Standes der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in den damals sechs Mitgliedstaaten verhältnismäßig leicht verwirklichen. Anders als in späteren Jahren unter den veränderten Bedingungen der äußeren Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft war zur Verwirklichung des „Gemeinsamen Marktes“ zwischen den sechs Volkswirtschaften ein Ressourcentransfer von den „wohlhabenderen Mitgliedstaaten“ auf die „weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten“ - mit Ausnahme einer finanziellen Mitverantwortung der Europäischen Gemeinschaft bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten durch den mit dem Vertrag von Rom geschaffenen Sozialfonds – nicht erforderlich. Die finanzielle Mitverantwortung der Europäischen Gemeinschaft bei der Gestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten war in den Aufbaujahren der Europäischen Gemeinschaft kein Verhandlungsthema; die „Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ und der Ressourcentransfer² fanden erst zu einem späteren Zeitpunkt Eingang in das Kompetenzsystem der Europäischen Gemeinschaft. Die zweite Hauptaufgabe der Gemeinschaft, d.h. die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, einschließlich der Abstimmung der Währungspolitik, konnte angesichts der mehr oder minder konvergenten wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten – jedenfalls in den Anfangsjahren – ebenfalls verhältnismäßig leicht bewältigt werden. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik konnten seitens der Europäischen Gemeinschaft ersichtlich ohne Bedenken für alle Agrarprodukte einheitliche Preise in einer europäischen Rechnungseinheit mit unveränderlichen Umrechnungskursen zu den nationalen Währungen festgelegt werden. Zu diesem Schritt wäre es nicht gekommen, wenn nicht die Überzeugung vorherrschend gewesen wäre, daß in den sechs Mitgliedstaaten die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung dauerhaft konvergent verlaufen und deshalb Änderungen der Wechselkurse ihrer Währungen praktisch ausgeschlossen sein würden. Mit Ausnahme der wirtschaftlichen Beziehungen zu den damaligen Staatshandelsländern wurde die ebenfalls erfolgreiche Einführung einer gemeinsamen Außenhandelspolitik durch den weltweiten Abbau von Zöllen und Handelsbarrieren im Rahmen der Verhandlungsrunden des GATT erleichtert.

Aufgrund der Erfolgsgeschichte der Europäischen Gemeinschaft hat das „Gemeinschaftssystem“ das Bewußtsein der Politiker, Wissenschaftler und Journalisten derart geprägt, daß es quasi als unantastbar erachtet wurde. Wenn spätere Runden und Schritte der „Vergemeinschaftung“ neuer Aufgaben dazu führten, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Gemeinschaft nur mit Einschränkungen erfolgten oder die Überführung von Zuständigkeiten in das „Gemeinschaftssystem“ schlechthin Vorbehalten begegnete, wurde darin kein Wandel der Grundlagen für die Verfassungsgebung, sondern ein - behebbarer - Mangel an politischen Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten gesehen.

Im Vorfeld der Konferenz von Maastricht wurde die „Vergemeinschaftung“ der Außen- und Sicherheitspolitik, d.h. die Überführung von Aufgaben im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auf die Europäische Gemeinschaft auf nationaler Ebene diskutiert und angestrebt. Ein entsprechender Souveränitätstransfer auf das „Gemeinschaftssystem“ stand indes auf der Konferenz von Maastricht weder zur Diskussion noch zur Entscheidung an. Die Mitgliedstaaten haben 1991 mit dem Vertrag von Maastricht vielmehr, statt die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Justizpolitik zu „vergemeinschaften“, eine „Europäische Union“ errichtet, die sich als eine nicht rechtsfähige internationale Organisation auf sog. drei Pfeiler stützt und selbständig nebeneinander die Europäische Gemeinschaft als ersten Pfeiler, als zweiten und dritten Pfeiler die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und die Zuständigkeit für die „Innen- und Justizpolitik“ umfaßt, beide

² Der Ressourcentransfer im Rahmen des Agrarstrukturfonds (EAGFL – Abteilung Ausrichtung) setzte früher ein.

neuen Aufgaben der Europäischen Union organisiert als zwischenstaatliche Verfahren der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Gegen die „Vergemeinschaftung“ der beiden neuen Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union gab es eine Blockade, die aber als solche nicht empfunden wurde, vielmehr der Erklärung Gehör und Glaubwürdigkeit verschaffte, daß die lose Einbindung der beiden neuen Aufgabenbereiche als zwischenstaatliche Kooperationsverfahren als Vorstufe ihrer späteren echten Vergemeinschaftung aufgefaßt werden müßte. Da die drei nebeneinander gestellten Aufgabenbereiche durch keine einheitliche Verfassung der Union verklammert wurden, blieb die mit dem Vertrag Rom geschaffene Organisations-, Kompetenz- und Entscheidungsstruktur der nunmehr Europäische Gemeinschaft genannten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wenn auch möglicherweise nicht unbeeinflußt durch vorausgegangenen Änderungen, im Prinzip unverändert erhalten. Die neue „Verfassung für Europa“, die vom Europäischen Konvent im vergangenen Jahr erarbeitet worden ist und den Mitgliedstaaten zur Annahme als Änderungsvertrag zum Vertrag über die Europäische Union von 1991 vorliegt, stättet indes die Europäische Union nunmehr mit Rechtsfähigkeit aus.³ Sie führt, wie zu zeigen sein wird, zwar ebenfalls nicht zu einer „Vergemeinschaftung“ der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ sowie der „Innen- und Justizpolitik“, verschmilzt indes die drei Handlungsbereiche in einer Weise, daß die Europäische Gemeinschaft - und mit ihr das „Gemeinschaftssystem“ - ihr bisheriges Eigendasein aufgibt und mit den beiden anderen völlig anders strukturierten Handlungsbereichen in einer neuen einheitlich verfaßten Europäischen Union aufgeht. Nicht auszuschließen ist, daß als Folge der Verschmelzung das Organisations-, Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom nicht nur seine vorrangige Stellung aufgegeben hat, sondern darüber hinaus auch Zwängen zur Anpassung ausgesetzt ist, die seine bisherige Funktion und Wirkungsweise in Frage stellen.

2. Das „Gemeinschaftssystem“

Das „Gemeinschaftssystem“ ist durch Supranationalität und Finalität gekennzeichnet. Walter Hallstein, der erste Präsident der Kommission, nannte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund ihrer quasi supranationalen Ausgestaltung und ihrer politischen Finalität einen „Unvollendeten Bundesstaat“. Er und andere Vertreter der Auffassung, daß die Europäische Gemeinschaft die Struktur eines „Unvollendeten Bundesstaates“ aufweise, übersahen nicht, daß die Europäische Gemeinschaft ihrer Grundstruktur nach eine Staatengemeinschaft, und kein – föderativ geprägtes - staatliches Gemeinwesen ist. Die Europäische Gemeinschaft übt aufgrund der ihr übertragenen Hoheitsbefugnisse zwar eine eigene Hoheitsgewalt aus, leitet diese indes ihrer Herkunft und der Legitimation nach von den Mitgliedstaaten ab. Träger der Gemeinschaftshoheit sind nicht wie in einem Staat die miteinander verbundenen Organe der Europäischen Gemeinschaft, sondern die in einem Verbund miteinander stehenden Mitgliedstaaten. Die Bürger der Mitgliedstaaten stehen als Marktbürger zur Europäischen Gemeinschaft und als Unionsbürger zur Europäischen Union in keinem Schutz- und Gehorsamsverhältnis, das dem Schutz- und Gehorsamsverhältnis, in dem sie zu ihren Regierungen stehen, vergleichbar ist. Letztlich sind nach wie vor die Mitgliedstaaten ihren Bürgern - auch in deren Eigenschaft als Marktbürger oder als Unionsbürger - verantwortlich für alles Geschehen, das von ihnen und von der Gemeinschaft ausgeht. Die höchste Loyalität der in der Europäischen Gemeinschaft ansässigen Bürger gilt nicht der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union, sondern den jeweiligen Mitgliedstaaten.

³ ABl. EU 2003 Nr. C. 169/1; CONV 850/03

Die Struktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft spiegelt sich organisatorisch darin wider, daß ungeachtet der von Regierungskonferenz zu Konferenz zunehmenden Stärkung des Europäischen Parlaments nach wie vor Träger der politischen Beschlußfassungs- und Rechtsetzungshoheit der Rat der Europäischen Gemeinschaft ist⁴. Das Europäische Parlament reflektiert seinerseits die Struktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft. Es ist nämlich nicht als Vertretung einer „Civitas Europaea, d.h. als Repräsentanz eines die Nationen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union umfassenden Wahlkörpers im Sinne einer gedanklich vorstellbaren „Willens- und Schicksalsgemeinschaft“ verfaßt, vielmehr sind seine Abgeordneten - ungeachtet ihrer direkten Wahl in den Mitgliedstaaten seit 1979 – Repräsentanten der jeweiligen Bevölkerung der Mitgliedstaaten. Auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfallen Abgeordneten-Kontingente, deren Größe keine proportionale Relation zu den stimmberechtigten Wählern aufweist. Als Folge mangelnder Proportionalität der Kontingente ist die Gleichheit des Wahlrechtes als ein demokratisches Grundrecht und als ein Bestimmungsmerkmal einer Volksvertretung in der Europäischen Gemeinschaft nicht gewährleistet. Das hierin liegende – eigentliche – Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft erklärt sich daraus, daß dem Europäischen Parlament von seiner Entstehung her die Konzeption einer Versammlung von Vertretern gleichberechtigter Mitgliedstaaten zugrunde liegt. Die verfassungsrechtliche Konzeption einer Versammlung von Vertretern gleichberechtigter Mitgliedstaaten trägt dem – völkerrechtlichen – Grundsatz gleicher Teilhabe, zumindest abgestufter Teilhabe der Mitgliedstaaten an der Ausübung der Gemeinschaftshoheit Rechnung. Dem – staatsrechtlichen – Grundsatz der gleichen Teilhabe der Bürger an der Ausübung der Hoheitsgewalt, der mit dem Grundsatz gleicher Teilhabe der Mitgliedstaaten bei deren unterschiedlichen Größe zwangsläufig kollidiert, braucht eine Staatengemeinschaft nicht Rechnung zu tragen.

Die Struktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft zeigt sich neben dem Verfahren der Bestellung der Mitglieder ihrer sog. unitarischen Organe, Kommission und Europäischer Gerichtshof, ferner darin, daß die von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannten Grundrechte der Rechtsordnung der Gemeinschaft - und das gleiche gilt nach der vom Konvent erarbeiteten Verfassung - ihre beschränkenden Wirkungen ausschließlich gegenüber der Gemeinschaftshoheit entfalten. Die Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft binden - anders als in der Regel die Grundrechte eines Bundesstaates - die Mitgliedstaaten nicht schlechthin, sondern nur in den Bereichen, in denen sie in Ausübung bzw. zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht tätig werden. Soweit die Mitgliedstaaten in Ausübung der ihnen verbleibenden, gemeinschaftsrechtlich nicht gebundenen Hoheitsgewalt tätig sind, entfalten die Grundrechte der Gemeinschaft ihnen gegenüber keinerlei Wirkung. Die Unionsbürger sind im Falle einer Beeinträchtigung ihrer Grundrechte durch einen Mitgliedstaat, sofern dieser wie beispielsweise bei einer Enteignung im Rahmen seiner eigenen Hoheitsrechte handelt, auf den Grundrechtsschutz angewiesen, den die Verfassung dieses Mitgliedstaates gewährleistet. Sie können bei Eingriffen in ihre Rechts- und Interessensphären, die von derartigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausgehen, nicht die Instanzen der Gemeinschaft, insbesondere nicht den Europäischen Gerichtshof anrufen.

⁴ Das Europäische Parlament war anfänglich nur in Form eines Anhörungsrechtes, später aufgrund der Reform der Europäischen Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 über das sogenannte Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252, früher Artikel 189 c, noch früher Artikel 149 EG-Vertrag) an dem Rechtsetzungs- und politischen Beschlußfassungsprozeß der Europäischen Gemeinschaft beteiligt. Seit dem Vertrag von Maastricht ist das Europäische Parlament nach Maßgabe des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251, früher Artikel 189 b EG-Vertrag) neben dem Rat mehr oder minder gleichberechtigter Mitgesetzgeber der Gemeinschaft. Im Haushaltsrecht und bei bestimmten Rechtsakten, beispielsweise bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten hat es weiterreichende Befugnisse.

Die Europäische Gemeinschaft weist jedoch aufbauend auf ihrer Grundstruktur als Staatengemeinschaft beachtliche überstaatliche Ausprägungen auf. Ihr sind zur Errichtung und Sicherung des Gemeinsamen Marktes und darüber hinaus zur Gestaltung einer Vielzahl anderer Tätigkeiten – nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung - umfassende Rechtsetzungszuständigkeiten und Verwaltungsbefugnisse übertragen, deren Ausübung nicht, wie es bei gewöhnlichen Staatengemeinschaften der Fall ist, nach Maßgabe der Regeln des Völkerrechts erfolgt. Jegliche Rechtsetzung und jegliches Verwaltungshandeln der Gemeinschaft hat vielmehr – vergleichbar den Verhältnissen in einem bundesstaatlichen Gemeinwesen – Vorrang vor der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten, selbst vor deren Verfassungsordnung. Die Rechtsgestaltung durch das Europäische Parlament und den Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber sowie das Verwaltungshandeln der Kommission im Bereich der Wettbewerbs- und Subventionsaufsicht vollziehen sich im Rahmen eines Verfassungsverhältnisses, das durch Überordnung der Europäischen Gemeinschaft und durch Unterordnung der Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.

Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft ist ebenfalls nicht nach dem Modell der völkerrechtlichen Gerichtsbarkeit ausgestaltet. Sie entfaltet sich in Anlehnung an die staatliche Gerichtsbarkeit sowohl im Verhältnis zu den Unionsbürgern als auch im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten durch Überordnung und Unterordnung. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des erstinstanzlichen Gerichts nimmt an dem Vorrang der Rechtsordnung der Gemeinschaft teil. Die nationalen Gerichte sind aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts dem Europäischen Gerichtshof gleichermaßen zugeordnet wie untergeordnet. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten der Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft unterworfen, ohne daß es bei Klagen, die gegen sie gerichtet sind, auf ihre Zustimmung ankommt. Aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft infolge ihrer Dritt- und Direktwirkung den Privaten Klagerechte ermöglichen, können die Bürger auch ihrerseits die Mitgliedstaaten zur Einhaltung des Gemeinschaftsrechts anhalten. Die von der Rechtsprechung anerkannte Direkt- und Drittwirkung des an sich lediglich die Staaten bindenden Gemeinschaftsrechts ist dem Völkerrecht in dieser Ausprägung unbekannt, sie stellt ein Strukturelement der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft dar, das die supranationale Eigenart des „Gemeinschaftssystems“ maßgeblich ausmacht.

Das „Gemeinschaftssystem“ ist außer durch seine begrenzte Supranationalität durch seine politische Finalität gekennzeichnet. Der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde von den Gründerstaaten eine politische Zielsetzung zgedacht, und zwar in dem Sinne, daß das „Gemeinschaftssystem“ zugleich den prozessualen Rahmen für weitere Integrationsschritte bilden soll⁵. Der Vertrag von Rom und die ihn ergänzenden Verträge von Luxemburg

⁵ Die Funktion der Gründungsverträge als „Entwicklungsträger“ und als „Prozeßordnung“ ergibt sich daraus, daß der Europäischen Gemeinschaft neben ihren wirtschaftspolitischen Zielen das Ziel der politischen Einigung der Mitgliedstaaten und ihrer Völker gesetzt ist. Die politische Finalität des Integrationsprozesses findet sich in dem Vertrag von Rom mit an vorderster Stelle. Artikel 2 des EWG-Vertrages schreibt der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als eines ihrer Ziele expressis verbis vor, „*engere Beziehungen zwischen den in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten zu fördern*“. Artikel 1 des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union definiert die durch ihn als „Dach von drei Pfeilern“ errichtete „*Europäische Union*“ als eine „*neue Stufe*“ im Rahmen der Verwirklichung einer „*immer engeren Union der Völker Europas*“. Als Ziel und Aufgabe der Union nennt Artikel 1 des EU-Vertrages u. a., „*die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten*“. Der zur Zeit geltende Artikel 2 des durch den Maastrichter EU-Vertrag neu redigierten EG-Vertrages umschreibt die politische Zielsetzung des Integrationsprozesses zwar abgeschwächt als „*Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten*“. Zum Ausgleich der Abschwächung „*bekundet*“ aber die Präambel „*den Willen der vertragschließenden Parteien*“, „*die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen*“.

(Einheitliche Europäische Akte), Maastricht, Amsterdam und Nizza haben zum einen den Charakter einer Verfassung und stellen zum anderen den Ordnungsrahmen für einen verfassungsrechtlichen Entwicklungsprozeß dar. Die Gründerstaaten haben die wirtschaftliche Integration von Anbeginn an als Vorstufe der politischen Integration ihrer Völker verstanden. Die spätere Übertragung weiterer Aufgaben, Hoheitsrechte und Befugnisse auf die Europäische Gemeinschaft galt zu keiner Zeit als definitiv in dem Sinn, daß mit dem jeweiligen Ausbaus Schritt der Integrationsprozeß abgeschlossen sein sollte. Unter den Mitgliedstaaten hat zwar bislang zu keiner Zeit ein abrufbarer Konsens über die definitive Struktur der neuen überstaatlichen Einheit Europas bestanden. Jedoch wurden Leitbilder über die definitive Struktur eines geeinten Europas durchaus diskutiert. In einigen Mitgliedstaaten herrschte mehr die Vorstellung vor, daß in jedem Fall die Mitgliedstaaten als souveräne Staaten erhalten bleiben müßten, folglich das Leitbild für die Endstufe der Integration ein Europa der Vaterländer im Sinne einer Staatengemeinschaft sein sollte. In anderen Mitgliedstaaten überwog, mehr oder minder stark akzentuiert, die Meinung, daß das geeinte Europa in jedem Fall ausreichend handlungsfähig sein müsse, die Europäische Gemeinschaft folglich in einem Bundesstaat, der die Handlungsfähigkeit nach innen und außen allein gewährleisten könne, aufgehen müsse. Der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs der ersten Jahrzehnte, durch die das „Gemeinschaftssystem“ maßgeblich geprägt wurde, liegt die Perspektiven zugrunde, daß sich die Europäische Gemeinschaft zwangsläufig quasi bundesstaatlich verfestigen müßte⁶.

Es war die politische Zielsetzung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses, die in den Aufbaujahren der Europäischen Gemeinschaft den in späteren Zeiten stark kritisierten überaus häufigen Gebrauch der allgemeinen Handlungsermächtigung des Artikels 235 EWG-Vertrag (nunmehr Artikel 308 EG-Vertrag) legitimiert hat. Artikel 235 EWG-Vertrag (Artikel 308 EG-Vertrag) ermächtigt den Rat, auf Vorschlag der Kommission, wenn auch nur einstimmig, Entscheidungen zu treffen, d.h. rechtsverbindliche Verordnungen, Richtlinien und förmliche Entscheidungen in Bereichen zu erlassen, für die der Vertrag keine speziellen Kompetenzen vorsieht. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Kompetenz ist lediglich, daß die Ziele des Vertrages „*im Rahmen des Gemeinsamen Marktes*“ ein Tätigwerden des Rates erfordern. Dem Kompetenz- und Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft liegt an sich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zugrunde. Mit diesem Prinzip ist eine Kompetenz, die der Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeit eröffnet, sich im Wege der „kleinen Vertragsergänzung“ an den nationalen Parlamenten vorbei zusätzliche Kompetenzen in eigener Autonomie zu verschaffen, nur schwer zu vereinbaren. Artikel 235 EWG-Vertrag (Artikel 308 EG-Vertrag) würde sich in das Kompetenzsystem der Europäischen Gemeinschaft einordnen, wenn die Handlungsermächtigung restriktiv als Kompetenz zur Ausfüllung von Lücken gegebener Kompetenzen interpretiert würde. Der dem „Gemeinschaftssystem“ inhärente Auftrag des Vertrages von Rom, die Europäische Gemeinschaft weiter auszubauen und die Integration zu vertiefen, hat indes den Gemeinschaftsgesetzgeber Jahrzehnte hindurch beflügelt, Artikel 235 EWG-Vertrag quasi als Kompetenz-Kompetenz in Anspruch zu nehmen. Der jeweiligen Inanspruchnahme des

⁶ Die wesentlichen supranationalen Strukturelemente der Rechts- und Verfassungsordnung der Europäischen Gemeinschaft, nämlich der Vorrang der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft vor der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten, die Begrenzung der Hoheitsgewalt der Europäischen Gemeinschaft durch die Grundrechte und Grundfreiheiten und die Direkt- und Drittwirkung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft zu Gunsten der Unionsbürger beruhen auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Sie begründen die begrenzte Supranationalität der Europäischen Gemeinschaft, die in dieser Ausprägung durch den Vertrag von Rom, verstanden als bloße Verfassung einer internationalen Organisation, nicht vorgezeichnet war, vielmehr auf das Verständnis des Europäischen Gerichtshofs von der prozessualen Funktion des Vertrages von Rom zurückzuführen ist.

Artikels 235 EWG-Vertrag gingen dabei zumeist im Vorfeld politische Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten voraus, die im Sinne der politischen Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaft auf die Vertiefung der Integration abzielten. Die Regierungen der Mitgliedstaaten gingen sehr bald dazu über, geplante Ausbauschritte nicht mehr abseits von der Gemeinschaft nach den üblicherweise zur Anwendung gelangenden Regelungen des Völkerrechts zu beschließen. Vielmehr benutzten sie für politische Beschlüsse über den Ausbau der Gemeinschaft den Rahmen des Gemeinschaftssystems und trafen diese als „Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“, um sie auf diese Weise als Vorstufe für spätere Entscheidungen des Gemeinschaftsgesetzgebers erkennbar werden zu lassen. Beispielsweise wurde 1971 von den Regierungen der Mitgliedstaaten der erste Anlauf zur Umgestaltung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen⁷ und wurde 1978 durch einen derartigen - quasi gemeinschaftsrechtlichen - Beschluß der Staats- und Regierungschefs als vereinigte Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zwecks Stabilisierung der Wechselkurse der nationalen Währungen das Europäische Währungssystem (EWS) errichtet⁸. In der Folgezeit hat der Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber die jeweils vorausgegangenen politischen Festlegungen, sei es der „Im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“, sei es der „Staats- und Regierungschefs“ unter Inanspruchnahme der allgemeinen Handlungsermächtigung des Artikels 235 EWG-Vertrag, soweit er dies für erforderlich erachtete, förmlich in das Gemeinschaftsrecht überführt. Damit die Europäische Gemeinschaft ihre neuen Aufgaben als Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen konnte, hat der Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber 1975 durch eine auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützte Verordnung der Gemeinschaft die im Vertrag von Rom nicht vorgesehene Kompetenz zur Mitgestaltung und Mitfinanzierung der regionalen Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten verschafft und zur Ausübung der neuen Kompetenz den - ebenfalls im Vertrag von Rom nicht vorgesehenen - Regionalfonds der Europäischen Gemeinschaft eingerichtet⁹. Um das Europäische Währungssystem teilweise näher auszugestalten und seine Funktionsweise zu sichern, hat der Rat 1980 auf der Grundlage des wiederum weit interpretierten Artikels 235 EWG-Vertrag Teilbereiche des Europäischen Währungssystems, insbesondere auch den Währungsbeistand, durch den über Währungskredite die Einhaltung der Bandbreiten für das zulässige Schwanken der Wechselkurse der nationalen Währungen gesichert werden sollte, in die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft übernommen¹⁰.

⁷ Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vom 22. 03. 1971 ABl. 1971 Nr. C.28 S. 1.

⁸ Entschließung der Staats- und Regierungschefs „über die Errichtung des Europäischen Währungssystems und die damit zusammenhängenden Fragen“ vom 05.12. 1978, abgedruckt Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG (Hrsg.), Der ECU, 1987.

⁹ Verordnung des Rates „über die Errichtung eines Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung“ vom 18. 03 1975, ABl. Nr. L 1975, 73/1 ff

¹⁰ Verordnung (EWG) Nr. 3181 des Rates vom 18. 12. 1978 über das Europäische Währungssystem, ABl. Nr. L 379/2, Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 zur Änderung des Wertes der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit, ABl. Nr. L 379/1 und Entscheidung 78/104/EWG des Rates vom 21. 12. 1978 zur Änderung der Entscheidung 71/143/EWG über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen Beistand, ABl. 1978 Nr. L .379/3.

3. Das „Gemeinschaftssystem“ unter dem Einfluß der Aufnahme des Verfahrens der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in das Vertragswerk

Der Vertrag von Maastricht hat zu einer begrenzten Übertragung und damit „Vergemeinschaftung“ verschiedener staatlicher Hoheitsbereiche, namentlich der Bildungspolitik, der Berufsausbildungspolitik, der Kulturpolitik, der Sozialpolitik, der Jugendpolitik, des Gesundheitswesens, des Verbraucherschutzes, der Infrastrukturpolitik, der Industriepolitik, des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, der Forschungs- und Technologiepolitik, der Umweltschutzpolitik und der Entwicklungspolitik geführt. Die Übertragung der Geldpolitik und die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion, die auf der Konferenz von Maastricht vorrangiges Thema war, begegnete jedoch bei der Eingliederung in das „Gemeinschaftssystem“, wie zu zeigen sein wird, beachtlichen Vorbehalten. Die Überführung der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ in das Gemeinschaftssystem sowie die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten im Bereich der „Innen- und Justizpolitik“ auf die Europäische Gemeinschaft ist der Konferenz von Maastricht nicht einmal in Ansätzen gelungen. Für diese beiden Zuständigkeitsbereiche wurde das Verfahren der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten als neues „Integrationssystem“ in der Verfassung der eigens dafür neu errichteten Europäischen Union verankert.

Das Verfahren der Zusammenarbeit unterscheidet sich vom Gemeinschaftssystem grundlegend dadurch, daß es grundsätzlich keine Rechtssetzungsakte der Europäischen Union an den nationalen Parlamenten vorbei ermöglicht. Beschlüsse der Mitgliedstaaten bzw. der Organe der Europäischen Union im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und im Bereich der Innen- und Justizpolitik müssen wie völkerrechtliche Abkommen in den Mitgliedstaaten nach deren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden, wenn sie rechtliche Wirkungen zu Lasten oder zu Gunsten der Bürger entfalten sollen. Auch die Gerichtsbarkeit, wie sie der Vertrag von Rom für die Europäischen Gemeinschaft vorsieht, ist im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie bei der Gestaltung der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik im Prinzip ausgeschlossen. Gleiches gilt hinsichtlich aller weiteren maßgeblichen Strukturelemente des „Gemeinschaftssystems“, namentlich des Vorschlagsmonopols der Kommission für Beschlüsse des Rates und hinsichtlich der Mitwirkung des Europäischen Parlaments. Die Rechte des Europäischen Parlaments sind ungeachtet der Direktwahl seiner Mitglieder und seiner inzwischen ausgebauten Stellung als erster Mitgesetzgeber der Gemeinschaft auf Unterrichtung durch den Rat beschränkt.

Die Aufnahme des Integrationssystems der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in das Vertragswerk wurde auf der Konferenz von Maastricht für unbedenklich erachtet. Eine auch nur mittelbare Schwächung oder gar Gefährdung des „Gemeinschaftssystems“ wurde in der förmlichen Gleichstellung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit mit dem Gemeinschaftssystem ungeachtet des weiten Zuständigkeitsbereichs des neuen Integrationssystems nicht gesehen. Vorherrschend war vielmehr die Sicht, daß das Verfahren der Zusammenarbeit ungeachtet seiner verfassungsrechtlichen Verankerung weiterhin eine Vorstufe für die spätere Überführung der betreffenden Zuständigkeiten in das Gemeinschaftssystem darstellt. Die nunmehr verfassungsrechtlich etablierte zwischenstaatliche Zusammenarbeit wurde dem Gemeinschaftssystem in der Weise zugeordnet, daß es als Zwischenphase der Integration die nach wie vor angestrebte und für möglich erachtete echte „Vergemeinschaftung“ der neuen Zuständigkeitsbereiche erleichtern, diese jedenfalls nicht blockieren würde. Die Mitgliedstaaten waren als Verfassungsgeber der Europäischen Union davon überzeugt, daß das nunmehr vertraglich vereinbarte Verfahren der Zusammenarbeit nicht als ein abschließender Integrationsvorgang anzusehen und die „Vergemeinschaftung“ der neuen Zuständigkeitsbereiche nur deshalb nicht erfolgt sei, weil

für ihre echte Überführung auf die Gemeinschaft „uno actu“ und „in toto“ die politischen Voraussetzungen zur Zeit noch nicht vorlägen. Bestärkt wurde diese Einschätzung dadurch, daß auf der Konferenz von Maastricht in einem begrenzten Ausmaß die Ausweitung der Gerichtsbarkeit, und damit eine minimale Erstreckung des Gemeinschaftssystems auf die neuen Zuständigkeiten, erreicht werden konnte¹¹. Die spätere vollständige Ausweitung des Gemeinschaftssystems wurde weder aus Gründen des Scheiterns des ersten Anlaufs noch aus der Befürchtung heraus in Frage gestellt, daß das Gemeinschaftssystem seinerseits infolge der zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten an Grenzen seiner Leistungsfähigkeit stoßen und seine Anziehungskraft verlieren könnte. Die Frage der Ebenbürtigkeit der Zusammenarbeit als zweites gleichermaßen wirksames Integrationsmodell mit dem „Gemeinschaftssystem“ stellte sich auf der Konferenz von Maastricht noch nicht, obgleich die Umstände der Übertragung der Geldpolitik auf die Europäische Gemeinschaft, wie zu zeigen sein wird, hierzu eigentlich hätten Anlaß geben können. Der „Supranationalismus“ ließ sich als Integrationsmodell noch lange Zeit nach Maastricht durch den „Intergouvernementalismus“ weder verdrängen noch einengen.

Die vom Konvent für die Zukunft Europas nunmehr vorgelegte Verfassung der Europäischen Union wirft indes die Frage nach einer Neugewichtung der beiden Integrationsmodelle und ihrem Verhältnis zueinander auf. Die Verfassung verschmilzt das Kompetenz- und Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft mit dem Verfahren der Zusammenarbeit, indem sie die bisher getrennten Zuständigkeitsbereiche der drei Pfeiler der Europäischen Union im Rahmen einer gemeinsamen Kompetenz-, Entscheidungs- und Organstruktur zusammenfaßt. Auf den Konferenzen von Amsterdam und Nizza gelang den Mitgliedstaaten immerhin noch eine weitgehende, wenn auch unvollkommene Erstreckung des Gemeinschaftssystems im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Hinsichtlich der „Vergemeinschaftung“ der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ blieben wie auf den vorausgegangenen Konferenzen auch bei den Beratungen im Konvent selbst begrenzte Fortschritte aus, so daß das Verfahren der Zusammenarbeit kaum noch als eine Vorstufe oder Zwischenphase der Vergemeinschaftung erscheint. Infolge seiner Einbindung in die nunmehr einheitliche Organisations- und Verfassungsstruktur der Europäischen Union steht es nunmehr mit dem Gemeinschaftssystem auf einer Stufe. Die Verfassung konstituiert die Europäische Union als einen Staatenverband mit einem bislang zumindest nicht ausdrücklich vorgesehenen freien Austrittsrecht der Mitgliedstaaten, das einerseits der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit entsprechend den Regeln des Völkerrechts nicht wesensfremd ist, das sich aber andererseits zwangsläufig auf das „Gemeinschaftssystem“ mit erstreckt, dem ein autonomes Austrittsrecht wie der Verfassung eines Bundesstaates nicht inhärent ist. Die Verfassung schafft eine grundlegende Neuordnung des Verhältnisses des „Gemeinschaftssystems“ zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit als einem nunmehr ihm mehr oder minder ebenbürtigen Integrationsmodell.

Das gilt um so mehr, als das „Gemeinschaftssystem“ eine neue Ausrichtung dadurch erfährt, daß sich der Verfassung eine weitgehende Absage gegenüber weiterreichenden politischen Zielsetzungen der Europäischen Union entnehmen läßt. Nach der Verfassung scheint nicht die weitergehende bundesstaatliche Verfestigung wie nach dem Vertrag von Rom, sondern die Konservierung des derzeitigen staatenbündischen Systems das Leitbild für das Vereinigte Europa zu sein. Die Verfassung nimmt damit die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte auf, in denen sich die Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die endgültige Zielsetzung des Integrationsprozesses weitgehend angenähert haben. Auch für diejenigen Mitgliedstaaten, die wie die Niederlande, Deutschland und Italien traditionell stärker „europeminded“ waren, ist

¹¹ Artikel L EU-Vertrag (1991, geändert unter Ausweitung der Zuständigkeit durch den Vertrag von Amsterdam (1997))

seit einiger Zeit nicht mehr „United Europe“, d.h. die bundesstaatliche Verfestigung der Europäischen Union, sondern „United Nations of Europe“, d.h. vorrangig die absolute Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten und der Staatenbund, das „realistische“ Leitbild und Ziel weiterer Integrationsschritte.

In der Absage gegenüber der weiteren supranationalen Verfestigung der Europäischen Union kann eine gewisse Bereitschaft und Einwilligung zum Abbau derjenigen Strukturelemente der Europäischen Gemeinschaft gesehen werden, die Bausteine für einen weiteren Ausbau der Europäischen Union zu einem Bundesstaat bilden und sich in einem Staatenverband als störend erweisen könnten.

Indem die Verfassung die politische Zielsetzung der Verträge von Rom, Maastricht, Amsterdam und Nizza zurücknimmt, schränkt sie die traditionelle Funktion des „Gemeinschaftssystems“ wesentlich ein. Die Verfassung enthält keine dem Artikel 2 des EWG-Vertrages entsprechende Regelung, wonach der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft neben den wirtschaftspolitischen Zielen das politische Ziel gesetzt war, „*engere Beziehungen zwischen den in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten zu fördern*“. Für die – ehemalige - Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war die politische Zielsetzung kein bloßes Etikett, sondern in jeglicher Hinsicht, insbesondere für ihr außenpolitisches Handeln, von erheblicher Bedeutung. Unter Berufung auf die politische Zielsetzung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Mitgliedsstaaten in den Jahren ihres Aufbaus denjenigen europäischen Staaten, die um ihre Aufnahme nachgesucht haben, ungeachtet der Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen den Beitritt verwehrt, wenn die Bewerberstaaten wie im Falle des Vereinigten Königreichs im Jahr 1962 die politische Zielsetzung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses nicht anzuerkennen bereit waren oder wie im Falle Österreichs im Jahr 1964 aus Gründen seiner Neutralität die politische Zielsetzung der wirtschaftlichen Integration zu unterschreiben außerstande waren. Die Verfassung des Konvents nimmt nicht den Maastrichter Vertrag auf, der sich wie der Vertrag von Rom zur politischen Zielsetzung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses bekennt. Artikel 1 des Maastrichter Unionsvertrages definiert, wie bereits aufgezeigt, die durch ihn errichtete Europäische Union als eine „*neue Stufe*“ im Rahmen der Verwirklichung einer „*immer engeren Union der Völker Europas*“. Derselbe Artikel umschreibt eine der Aufgaben der Europäischen Union dahin, „*die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten*“. Der Maastrichter Vertrag hält vor allem auch im Zuge seiner Neufassung des Vertrages von Rom in seinem zur Zeit geltenden Artikel 2 eindeutig an der politischen Zielsetzung des Integrationsprozesses fest. Er umschreibt diese zwar nur abgeschwächt als „*Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten*“, „*bekundet*“ aber in seiner Präambel, wie ebenfalls bereits aufgezeigt, zum Ausgleich für die Abschwächung eindeutig „*den Willen der vertragschließenden Parteien*“, „*die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen*“. Demgegenüber verpflichtet Artikel 3 des Verfassungsentwurfs, obgleich er die verschiedenen Zielsetzungen der Europäischen Union nunmehr in Breite umschreibt, nicht auf weiterreichende politische Ziele. Indem das traditionelle vertragsrechtliche Bekenntnis zur politischen Integration in dem maßgeblichen Artikel fehlt, ist der Schluß nicht von der Hand zu weisen, daß nach dem Verfassungsentwurf die politische Finalität des Integrationsprozesses, wenn auch nicht gänzlich aufgegeben, so doch zumindest zurückgenommen ist. Die Präambel des Entwurfs erwähnt das „*nunmehr geeinte Europa*“ und scheint damit zu bekunden, daß die Einigung Europas mit der Konstituierung der Europäischen Union als Staatenbund erreicht und der Integrationsprozeß abgeschlossen ist. Sie widerspricht sich allerdings insofern, als sie an anderer Stelle „*bekundet*“, daß die „*Völker Europas entschlossen*“ seien, „*immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten*“.

Damit bringt sie wohl korrigierend zum Ausdruck, daß ungeachtet der erreichten „*Einigung Europas*“ weitere Integrationsschritte erforderlich sind. Andererseits „*bekundet*“ die Präambel wiederum die „*Gewißheit der vertragschließenden Parteien*“, daß „*Europa, in Vielfalt geeint*“, die „*besten Möglichkeiten zur Verfolgung seiner Verpflichtungen böte*“. Diese „*Bekundung*“ läßt sich dahin interpretieren, daß Europa aufgrund der Verfassung bereits in Vielfalt geeint sei, aber auch dahin, daß Europa aufgrund der Verfassung noch erst in Vielfalt zu einen sei.

Artikel 17 des Verfassungsentwurfs soll als „Flexibilitätsklausel“ die allgemeine Handlungsermächtigung des Artikel 308 EG-Vertrag (früher Artikel 235 EWG-Vertrag) ersetzen und bestätigt durch seine Fassung die nunmehr eingeschränkte politische Zielsetzung der Europäischen Union. Artikel 17 wird in der Auseinandersetzung mit den Neuregelungen der Verfassung allgemein so verstanden, daß er der Europäischen Union noch weiterreichende Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet als die derzeitige Ermächtigungsklausel des Artikel 308 EG-Vertrag (Artikel 235 EWG-Vertrag). Es wird sogar befürchtet, daß das Kompetenz- und Entscheidungssystem der Europäischen Union in Zukunft durch Beschlüsse des Gemeinschaftsgesetzgebers in noch stärkerem Ausmaß als bisher zu Lasten der Mitgliedstaaten fortentwickelt werden könnte, ohne daß die nationale Parlamente und die Völker der Europäischen Union befragt werden. Hingewiesen wird dabei darauf, daß anders als bisher nunmehr das Europäische Parlament bei der Inanspruchnahme der Ermächtigungsklausel mitwirkt und den Beschlüssen des Rates, die auf eine stille Vertragsrevision hinauslaufen, durch das Erfordernis seiner nunmehr vorgesehenen Zustimmung ersatzweise für die Ausschaltung der nationalen Parlamente demokratische Legitimation verschaffen wird.

Artikel 17 des Verfassungsentwurfs schränkt jedoch die Handlungsermächtigung des Artikels 308 (235) EG-Vertrag und damit das „Gemeinschaftssystem“ in seiner Kernfunktion wesentlich ein. Richtig ist, daß Artikel 17 die bisher bestehenden Befugnisse des Gemeinschaftsgesetzgebers, nunmehr des Rates und des Parlaments, in gewisser Weise dadurch zu erweitern scheint, daß die Ermächtigung nicht mehr nur „*im Rahmen des Gemeinsamen Marktes*“, sondern schlechthin zur Verfolgung der „*Ziele der Europäischen Union*“ in allen ihren Aufgabenbereichen, also beispielsweise auch im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion in Anspruch genommen werden kann. Artikel 3 des Verfassungsentwurfs führt indes unter den nunmehr zahlreichen Zielen der Europäischen Union nicht die politische Zielsetzung des Integrationsprozesses mit auf. Artikel 17 kann daher nicht, zumindest nicht in gleichem Ausmaß wie die derzeitige Ermächtigungsklausel des Artikels 308 EG-Vertrag bzw. des alten Artikel 235 EWG-Vertrag, zu Zwecken der politischen Finalität des Integrationsprozesses in Anspruch genommen werden. Das Erfordernis der Zustimmung des Europäischen Parlaments, die nunmehr an die Stelle seiner bisher vorgeschriebenen bloßen Anhörung tritt, dürfte die Inanspruchnahme des Artikels 17 als allgemeine Handlungsermächtigung der Union durch den Rat allerdings eher erleichtern als erschweren. Das Europäische Parlament hat einen ausgeprägten Integrationswillen und würde mit seiner Zustimmung den Beschlüssen des Rates – ersatzweise für die nationalen Parlamente – zweifellos demokratische Legitimation verschaffen. Immerhin beschließt jedoch der Rat - auf Vorschlag der Kommission und damit an den Vorschlag gebunden – auch auf der Grundlage des Artikels 17 stets einstimmig, so daß sich jeder Mitgliedstaat und sein Parlament, das sich umgangen fühlt, der Inanspruchnahmen der Ermächtigungsklausel widersetzen kann.

Die Ermächtigung des Artikels 17 unterliegt jedoch zwei Einschränkungen, die für Artikel 235 (Artikel 308) EG-Vertrag nicht gelten. Zum einen verpflichtet Absatz 2 des Artikels 17

die Kommission, die nationalen Parlamente vorab von allen Vorschlägen förmlich zu unterrichten, die sie gestützt auf Artikel 17 dem Rat und dem Europäischen Parlament vorzulegen beabsichtigt. Die Unterrichtung erfolgt nach Maßgabe des in Artikel 9 des Verfassungsentwurfs vorgesehenen neuen Verfahrens der Sicherung des Subsidiaritätsprinzips und eröffnet den nationalen Parlamenten für den Fall, daß ihre Vorstellungen hinsichtlich des Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht eingehalten werden, die Möglichkeit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Die Einschaltung der nationalen Parlamente, wie wirksam sie auch immer sein mag, dürfte der Vorlagefreude der Kommission sowie der Entschlußfreude des Rates und des Europäischen Parlaments in Zukunft Grenzen setzen. Noch stärker wirkt sich zum anderen die neue Regelung des Absatzes 3 des Artikels 17 als Einschränkung der Handlungsermächtigung des Rates aus. Die Flexibilitätsklausel kann nach dieser neuen Regelung, die der geltende Artikel 308 (Artikel 235) EG-Vertrag nicht kennt, grundsätzlich nur in Handlungsbereichen der Europäischen Union in Anspruch genommen werden, für die der Verfassungsgeber die „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“, d.h. jegliche Rechtsangleichung und damit jegliche Rechtsetzung der Europäischen Union, nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat. Der sog. negative Kompetenzkatalog in Form des Ausschlusses der „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ ist seit dem Vertrag von Maastricht ein Prinzip der Verfassung der Europäischen Union und wird in dem Verfassungsentwurf für weitere Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union – nach wie vor zum Beispiel für den Bereich der Gesundheitspolitik – festgeschrieben. Als Verfassungsprinzip hat der „Ausschluß der Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ Sperrwirkung nicht nur in den Fällen, in denen der Verfassungsgeber der Union bereits den „Ausschluß der Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ bei bestehenden Zuständigkeiten verfügt hat, sondern zugleich die Wirkung einer Sperre auch in den Fällen, in denen die Ermächtigung des Artikel 17 zur Überführung neuer im Verfassungsvertrag nicht angesprochener Aufgaben und Hoheitsrechte von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union in Anspruch genommen wird. Die Übertragung neuer Aufgaben und Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union erfordert nämlich zwangsläufig eine Entscheidung darüber, ob in dem neuen Zuständigkeitsbereich die „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten“, d.h. Rechtsangleichung und Rechtsetzung der Europäischen Union zulässig oder ausgeschlossen sein soll. Aus Absatz 3 des Artikels 17 folgt, daß bei einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union die Entscheidung darüber, ob Rechtsangleichung und damit Rechtsetzung der Europäischen Union stattfinden darf oder die „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ ausgeschlossen sein soll, nur unter Einschaltung der nationalen Parlamente als ordentliche Verfassungsgeber, d.h. im Wege der Vertragsergänzung, nicht dagegen vom Rat und vom Europäischen Parlament im Wege der „kleinen Vertragsrevision“ autonom auf der Grundlage des Artikels 17 getroffen werden kann. Da nämlich die Regelungshoheit des Rates und des Europäischen Parlaments für den Fall ausgeschlossen ist, daß der Verfassungsgeber den Ausschluß der „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ verfügt hat, kann Artikel 17 nicht die Regelungsmacht des Gemeinschaftsgesetzgebers umfassen, bei neu anstehenden Aufgaben der Europäischen Union seinerseits autonom darüber zu entscheiden, ob die Wahrnehmung der neuen Aufgabe der Europäischen Union die Befugnis zur Rechtsangleichung und Rechtsetzung umfassen oder ob diese im Sinne des negativen Kompetenzkatalogs ausgeschlossen sein soll. Die Frage der Ausstattung der Europäischen Union mit der Befugnis zur Rechtsangleichung bzw. zur Versagung dieser Befugnis stellt sich durchgängig für alle neuen Zuständigkeitsbereiche, selbst bei der Übertragung der bloßen Befugnis zur Gewährung finanzieller Leistungen, so daß es dem Rat und dem Europäischen

Parlament schlechterdings verwehrt sein dürfte, der Europäischen Union gestützt auf Artikel 17 neue Aufgaben und Befugnisse zu übertragen.

Für die Zukunft ist die Übertragung neuer – im Verfassungsentwurf nicht genannter - Aufgaben und Hoheitsrechte auf die Europäische Union gestützt auf die allgemeine Handlungsermächtigung des Artikels 17 im Wege der „kleinen Vertragsergänzung“ anders als nach geltendem Verfassungsrecht nicht mehr möglich. Damit ist zwar der Ausbau der Europäischen Union dem ordentlichen Verfassungsgeber der Europäischen Union vorbehalten, zugleich aber die Dynamik des „Gemeinschaftssystems“ weitgehend eingeschränkt. Der Rat hat in der Vergangenheit mittels seiner auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützten Entscheidungen die Europäische Gemeinschaft, die zu einer Überführung neuer Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft geführt haben, die Europäische Union im Sinne ihrer politischen Zielsetzung wesentlich fortentwickelt. Vergleichbar strukturierte staatliche Zuständigkeitsbereiche, die noch in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, können als Folge der Sperrwirkung des in Artikel 17 verankerten negativen Kompetenzkatalogs in Zukunft nur über eine förmliche Änderung der Verfassung in die Zuständigkeit der Europäischen Union überführt werden. Die Frage ist, ob diese Begrenzung der Handlungsermächtigung, zumindest in diesem Ausmaß, tatsächlich intendiert ist, oder ob der Verfassungsentwurf mit der Einschränkung der Handlungsermächtigung des Artikel 17 lediglich Lehren aus der Geschichte der zum Teil lautstark kritisierten und als exzessiv eingestuften Inanspruchnahme der Handlungsermächtigung des Artikels 235 EWG-Vertrag in der Vergangenheit zieht. Vor der Verfassungsreform der Europäischen Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte von 1985, durch die der Gemeinschaft nachträglich eine begrenzte Kompetenz im Bereich der Umweltpolitik übertragen wurde, hat der Rat auf der Grundlage des Artikels 235 EWG-Vertrag beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes mehr als hundert Rechtsakte erlassen. Dieses Ausmaß der Inanspruchnahme der Handlungsermächtigung, das sich auch für andere Tätigkeitsbereiche aufzeigen läßt, hat dazu geführt, daß seit Jahrzehnten in der Europäischen Union Bestrebungen zur Eindämmung der angeblich zu exzessiven Inanspruchnahme des Artikels 235 EWG-Vertrag (Artikel 308 EG-Vertrag) zu verzeichnen sind. Wenn, von der Geltendmachung des Subsidiaritätsgrundsatzes abgesehen, die Bemühungen zur Begrenzung der Regelungsmacht der Europäischen Union, wie sie nunmehr Artikel 17 des Verfassungsentwurf vorsieht, keinen Erfolg gehabt haben, hat vermutlich die politische Zielsetzung des Integrationsprozesses, die nach dem Verfassungsentwurf zurückgenommen zu sein scheint, den Verfassungsgeber hiervon abgehalten.

4. Vorausgegangene Verwässerungen des Gemeinschaftssystems

Bedenken und Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen eine uneingeschränkte Erstreckung des „Gemeinschaftssystems“ auf neue Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft bestehen nicht erst seit der Konferenz von Maastricht. Sie lassen sich bis in die Zeit der Luxemburger Regierungskonferenz, die 1986 zur Reform des Gemeinschaftssystems durch die Einheitliche Europäischen Akte geführt hat, zurückverfolgen; auf der Konferenz von Maastricht sind sie erstmals deutlicher sichtbar und wirksamer geworden. Seit der Konferenz von Maastricht wird in den Mitgliedsstaaten, insbesondere auch in Deutschland, geltend gemacht, daß die Kompetenzen der Europäischen Union nur „subsidiär“ ausgeübt werden sollten und die Subsidiarität als Sperre für die Inanspruchnahme von Kompetenzen in die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft Eingang finden müsse. Die Forderung nach einer Begrenzung und darüber hinaus auch der Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten wird ungeachtet der Erkenntnis erhoben, daß die Bewältigung der Aufgaben und Anforderungen an

die Europäische Union, die mit ihrer ständigen Erweiterung verbunden sind, eher einen Ausbau der Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der Union erfordert. Dem aufmerksamen Beobachter der verschlungenen Pfade der Entwicklung des Integrationsprozesses kann nicht entgangen sein, daß bei der Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion auf der Konferenz von Maastricht das Gemeinschaftssystem nicht in seiner vollen Breite auf die Geldpolitik erstreckt wurde, obwohl die Währungspolitik, und zwar sowohl die innere als auch die äußere Währungspolitik, der Europäischen Gemeinschaft zur ausschließlichen Wahrnehmung überantwortet wurde. Mit der gleichen Einschränkung ist die neue Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere aber ihre Aufsichtsführung über die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten belastet¹².

a. Gemeinschaftssystem und negativer Kompetenzkatalog

Eine erste und wesentliche Umwandlung erfuhr das Gemeinschaftssystem dadurch, daß im Zuge der Bestrebungen, die Gemeinschaftsgewalt einzudämmen, der negative Kompetenzkatalog Eingang in das Verfassungssystem des Vertragswerks von Rom gefunden hat. Das „Gemeinschaftssystem“ sieht vor, daß die Europäische Gemeinschaft in Ausübung der ihr überantworteten Kompetenzen Recht setzen, insbesondere auch Maßnahmen der Rechtsangleichung erlassen kann. Ein „negativer Kompetenzkatalog“, der festlegt, daß bestimmte Kompetenzen nicht der Europäischen Gemeinschaft zustehen, oder daß sie im Rahmen bestimmter Aufgaben keine Maßnahmen der Harmonisierung der Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten treffen kann, ist ihm unbekannt. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft von den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten wird nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung dadurch gesichert, daß die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, vergleichbar der Kompetenzabgrenzung in einem Bundesstaat, ausreichend gegenständlich umschrieben sind und ihre Einhaltung dadurch in ausreichender Weise gerichtlich kontrollierbar ist. Fehlt es an einer ausreichenden gegenständlichen Umschreibung der – nach dem Föderationsgrundsatz – übertragenen Zuständigkeiten der höheren Ebene, ist die Umschreibung nachzuholen; die übertragenen Zuständigkeiten sind dagegen zugunsten der unteren Ebene nicht in der Weise negativ abzugrenzen, daß der Europäischen Gemeinschaft ungeachtet ihrer Zuständigkeit der Erlaß bestimmter Maßnahmen, beispielsweise der Rechtsangleichung oder der Rechtsetzung schlechthin versagt ist. Zur Festlegung einer derart eingeschränkten Kompetenz kam es erstmals auf der Konferenz von Maastricht, die Entwicklung setzte sich auf den Konferenzen von Amsterdam und Nizza fort und hat mit dem Inkrafttreten der Verfassung des Konvents einen gewissen Kulminationspunkt erreicht. Der negative Kompetenzkatalog ist auf die unzulängliche tatbestandmäßige Umschreibung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen. Zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft hat sich

¹² In jüngster Zeit fiel auf, daß die Kommission als „Hüterin des Vertrages“ zwar die Verletzung jedweder Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Bereich des Binnenmarktes und in anderen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft im Wege einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof geltend machen kann, daß ihr jedoch eine solche Klage verwehrt ist, wenn ein Mitgliedstaat seine vertraglichen Verpflichtung zur Vermeidung eines übermäßigen Haushaltsdefizits verletzt hat. Nach dem Vertrag von Maastricht ist die Befugnis der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten für den Fall, daß ein Mitgliedstaat der Verpflichtung zur Vermeidung eines Haushaltsdefizits nicht nachkommt, ungeachtet ihrer Bedeutung für die Sicherung der gemeinsamen Währung ausgeschlossen bzw. nur unter sehr engen Voraussetzungen gegeben. Dementsprechend entfaltet die Verpflichtung für den Fall ihrer Verletzung auch nicht im Wege der Direkt- und Drittwirkung Rechte Privater, so daß der Europäische Gerichtshof auch nicht über die Anrufung der nationalen Gerichte im Wege von Vorabentscheidungsverfahren mit dem gemeinschaftsrechtswidrigen Verhalten des Mitgliedstaates befaßt werden kann.

beispielsweise kein Konsens darüber herausgebildet, was unter einem „Gemeinsamen Markt“ zu verstehen ist, der maßgebliches Tatbestandsmerkmal für die allgemeine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Rechtsangleichung ist (früher Artikel 100, nunmehr Artikel 94 EG-Vertrag). Da das Wirtschaftsrecht Mitgliedstaaten diesen Begriff nicht kennt, ist nach wie vor umstritten, ob die Darbietungen des Rundfunks, insbesondere des Fernsehens, wirtschaftliche Dienstleistungen sind, für die die Europäische Gemeinschaft bei Beeinträchtigungen des zwischenstaatlichen Dienstleistungsverkehrs aus Gründen der Sicherung des Gemeinsamen Marktes eine Regelungszuständigkeit beanspruchen kann. Nach wie vor wird die Auffassung vertreten, daß es sich bei darbietenden Programmen des Rundfunks um kulturelle Dienstleistungen handelt, für die der Europäischen Gemeinschaft keine Regelungshoheit zusteht. Die Bestrebungen zur Eindämmung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft durch einen „negativen Kompetenzkatalog“ war auch darauf zurückzuführen, daß – nach Auffassung mancher Beobachter - Artikel 235 EWG-Vertrag (nunmehr Artikel 308 EG-Vertrag) vom Rat übermäßig in Anspruch genommen wurde.

Auf der Konferenz von Maastricht wurden der Europäischen Gemeinschaft zwar Kompetenzen im Bereich der „Allgemeinen und beruflichen Bildung der Jugend“ (Artikel 149, früher Artikel 126 ff EG-Vertrag), der Kultur (Artikel 151 vormals Artikel 128 EG-Vertrag) und des Gesundheitswesens (Artikel 152 früher Artikel 129 EG-Vertrag) übertragen, die relativ umfassenden Befugnisübertragungen aber erstmals in der Weise konditioniert, daß jegliche „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen“ sein soll. Da die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und die „Innen und Justizpolitik“ nicht erst vergemeinschaftet wurden, brauchte der Ausschluß der Rechtsangleichung und Rechtsetzung im Sinne des Gemeinschaftssystems in diesen beiden Bereichen nicht ausdrücklich normiert zu werden. Die Konferenz von Amsterdam hat den Ausschluß jeglicher Rechtsangleichung und Rechtsetzung auf den neuen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der „Beschäftigung“ (Artikel 126 EG-Vertrag) erstreckt. Für den Bereich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der „Innen und Justizpolitik zwischen ihren zuständigen Verwaltungsbehörden“ hat die Konferenz von Amsterdam zwar begrenzt, nämlich für sog. „Rahmenbeschlüsse“, Rechtsangleichung zugelassen, für alle weiterreichenden Beschlüsse, die in diesem Bereich von der Europäischen Union zulässigerweise getroffen werden können, indes die Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ebenfalls ausdrücklich ausgeschlossen¹³. Die Verfassung des Konvents faßt nunmehr die Zuständigkeiten der Europäischen Union, die bislang bei Europäischen Gemeinschaft angesiedelt sind und für die bereits der Ausschluß der Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geltendes Recht ist, als Kompetenzen für „Maßnahmen der Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung“ zusammen. Sie fügt den bereits bestehenden Zuständigkeiten die Kompetenz der Europäischen Union für die Industrie, für die bislang der Ausschluß der Rechtsangleichung nicht vorgesehen war, sowie drei neue Zuständigkeiten für den Sport, die Jugend und den Zivilschutz hinzu und legt für die gesamte Kategorie der „Maßnahmen der Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung“ den Ausschluß der Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften als Prinzip der Verfassung fest¹⁴. Während die Verfassung bei nunmehr möglichen Rechtsakten der Europäischen Union im Bereich der „Justiziellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen“ den Ausschluß der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaatenprinzipiell festlegt¹⁵, eröffnet sie

¹³ Artikel 34 EU-Vertrag

¹⁴ Artikel I-16 Verfassungsentwurf

¹⁵ Artikel III-173 Verfassungsentwurf

im Bereich der „Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen“ und der „polizeilichen Zusammenarbeit“ (Eropol) indes die Möglichkeit der Rechtsangleichung.¹⁶

Der negative Kompetenzkatalog kann auf Dauer zu einer Blockade notwendiger Entwicklungen des Verfassungssystems der Europäischen Union führen.¹⁷

b. Die Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen des Gemeinschaftssystems

Auf der Konferenz von Maastricht wurde das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom auf die Wirtschafts- und Währungsunion, die als zweite Hauptaufgabe der Gemeinschaft an die Stelle der Koordinierung der Wirtschaftspolitik getreten ist, nur mit beträchtlichen Einschränkungen erstreckt. Diese betreffen die Stellung der Kommission, die Funktion des Europäischen Gerichtshofs, die Stellung des Europäischen Parlaments und vor allem die Struktur der Europäischen Gemeinschaft in ihrem neuen Wirkungsbereich der Wirtschafts- und Währungsunion.

aa. Die Struktur des Europäischen Zentralbankwesens auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft

Entgegen einen weit verbreiteten Irrtum wurde die Geldpolitik auf der Konferenz von Maastricht nicht der Europäischen Zentralbank als einer der Europäischen Gemeinschaft zugeordneten, wenn auch aus Gründen ihrer Unabhängigkeit neben ihr stehenden Institution überantwortet. Verantwortlicher Gestalter der Geldpolitik für die Gemeinschaft ist nach dem Vertrag von Maastricht, der absolut eindeutig ist, eine zwischenstaatliche Einrichtung, nämlich das - neben der Europäischen Zentralbank errichtete - „Europäische System der Zentralbanken“. Das „Europäische System der Zentralbanken“ bzw. das „Eurosistem“, wie es Hinblick auf die fehlende Zugehörigkeit Großbritanniens, Dänemarks und Schwedens genannt wird, besteht aus den nationalen Zentralbanken, die ungeachtet ihrer Entlassung in die Unabhängigkeit nach wie vor Institutionen der Mitgliedstaaten sind, und der in Maastricht als Tochterinstitut der nationalen Zentralbanken gegründeten Europäischen Zentralbank, die ungeachtet des Gründungsaktes eine Institution der Gemeinschaft ist. Die Organisation des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ähnelt der Struktur eines Staatenbundes, entspricht jedenfalls nicht der supranationalen Organstruktur der Europäischen Gemeinschaft. Der Übertragung der Geldpolitik auf die Gemeinschaft zur ausschließlichen Wahrnehmung für alle Mitgliedstaaten hätte es entsprochen, wenn die Geldpolitik nicht auf eine zwischenstaatliche Einrichtung, sondern auf eine - supranationale - Währungsbehörde übertragen worden wäre. Dann hätte vergleichbar den Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten eine zentrale „Währungs- und Notenbank“ der Europäischen Union statt der derzeitigen Europäischen Zentralbank errichtet werden müssen. Die nationalen Zentralbanken hätten gegebenenfalls aus der staatlichen Organisation der Mitgliedstaaten unter Umwandlung in Einrichtungen der Gemeinschaft ausgegliedert werden müssen.

¹⁶ Artikel III-170 und III-178 Verfassungsentwurf

¹⁷ Der negative Kompetenzkatalog scheint neuerdings als Element des Gemeinschaftssystems dem Gemeinschaftsgesetzgeber Anlaß zu Umgehungsversuchen zu geben. In seinem Urteil vom 05. 10. 2000 (Slg. 2000, I-8419) erklärt der EuGH die erkennbar aus Gründen des Gesundheitsschutzes erlassene, mangels Rechtsangleichungskompetenz jedoch auf die Binnenmarktkompetenzen gestützte Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates 98/43/EG vom 06. Juli 1998 über das Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse für nichtig.

bb. Die Stellung der Kommission im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion

aaa. Vorschlagsrecht

Die Wirtschafts- und Währungsunion sieht drei Beschlußverfahren vor, nämlich das Verfahren der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten¹⁸, das Verfahren der Aufsicht über die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung der Haushaltsregeln¹⁹ und das anlässlich des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Wege einer Verordnung zusätzlich eingeführte Verfahren der Frühwarnung.²⁰ Alle drei Verfahren sind als sog. Rats-Verfahren ausgestaltet, indem nicht der Kommission, sondern dem Rat die Aufsicht und die Beschlußhoheit über die Mitgliedstaaten überantwortet ist. Die Kommission ist zwar in allen drei Verfahren eingeschaltet, hat aber gegenüber dem Rat nicht das Vorschlagsrecht, das sie nach dem Vertrag von Rom im Verfahren der Rechtsetzung des Rates innehat. Sie unterbreitet vielmehr dem Rat für dessen Beschlußfassung lediglich „Empfehlungen“ oder „Berichte“, von denen der Rat, anders als er bei förmlichen Vorschlägen verfahren könnte, bei der Beschlußfassung abweichen kann, ohne an das für das Vorschlagsverfahren wesentliche Erfordernis der Einstimmigkeit gebunden zu sein. Hierin liegt eine beträchtliche Schwächung der Stellung, die der Kommission im „Gemeinschaftssystem“ zufällt.

Die Kommission hatte allerdings auch in dem Verfahren kein Vorschlagsrecht, das der Vertrag von Rom zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vorsah.²¹ Da die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion die Koordinierung der Wirtschaftspolitik als zweite Hauptaufgabe der Europäischen Gemeinschaft ersetzt hat, könnte daher in Zweifel gezogen werden, daß bereits die Versagung des Vorschlagsrechts eine unzulängliche Erstreckung des „Gemeinschaftssystems“ darstellt. Mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde indes die Währungspolitik, die zu den staatlichen Kernaufgaben zählt, unwiderruflich auf die Europäische Union übertragen. Eine bislang auf die Koordinierung einer Politik der Mitgliedstaaten begrenzte Aufgabe der Gemeinschaft wurde durch eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft ersetzt. Die Übertragung der Währungspolitik auf die Europäische Gemeinschaft hat die Souveränität der Mitgliedsstaaten weitaus stärker als andere Befugnisübertragungen eingeschränkt, so daß die uneingeschränkte Erstreckung des „Gemeinschaftssystems“ auf die Wirtschafts- und Währungsunion nahegelegen hätte. Hinsichtlich aller anderen Zuständigkeiten, die auf der Konferenz von Maastricht der Europäischen Gemeinschaft übertragen worden sind, stieß die uneingeschränkte Erstreckung des „Gemeinschaftssystems“ auf keine vergleichbaren Vorbehalte.

bbb. - Die Kommission als Sekretariat des Rates

Die Kommission hat in dem Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik, im Verfahren der Überwachung der Haushaltslage und im Verfahren der „Frühzeitigen Warnung“ schlechthin nicht die Stellung, die ihr im Rahmen des „Gemeinschaftssystems“ nach dem Vertrag von Rom zugewiesen ist. Gemäß Artikel 211 EG-Vertrag, (früher Artikel 155) hat die Kommission als „Hüterin des Vertrages“ allgemein das Recht und die Pflicht, für

¹⁸ Artikel 99 EG-Vertrag

¹⁹ Artikel 104 EG-Vertrag

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 „über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ ABl. Nr. L. 209 vom 02.08.1997 S. 1.

²¹ Artikel 105 EWG-Vertrag

die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Die Kommission ist insbesondere auch, ohne hierzu im Einzelfall besonders ermächtigt zu sein, kraft Vertrages befugt, an die Öffentlichkeit zu treten und Empfehlungen oder Stellungnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten auf allen „in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten“ abzugeben. Auf das Geschehen im Rat braucht die Kommission dabei - abgesehen von der allgemeinen Verpflichtung zur Wahrung der Loyalität gegenüber anderen Organen – keine Rücksicht zu nehmen. Rechtliche Voraussetzung für die Abgabe einer Stellungnahme oder Empfehlung ist lediglich, daß die Kommission die Empfehlung oder Stellungnahme für notwendig erachtet.

Die Befugnisse der Kommission gelten nach dem Wortlaut des Artikels 211 EG-Vertrag, demzufolge die Ausübung der Befugnisse dem „ordnungsgemäßen Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes“ dienen muß, nur für den Bereich des „Gemeinsamen Marktes“. Bei der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion hätte es nahe gelegen, Artikel 211 EG-Vertrag auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu erstrecken. Da das Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten zumindest starke Züge eines Verfahrens der Rechtsaufsicht aufweist, hätten der Kommission die Befugnisse eingeräumt werden können, die ihr als „geborener“ Träger der Rechtsaufsicht nach dem „Gemeinschaftssystem“ im Bereich des Gemeinsamen Marktes zustehen. Die Konferenz von Maastricht hat jedoch die Aufsichtsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten statt der Kommission dem Rat überantwortet und überdies die Aufsichtsverfahren als nicht-öffentliche Verfahren ausgestaltet.²² Indem der Kommission in den drei Aufsichtsverfahren, insbesondere in dem Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten, lediglich interne, wenn auch umfassende Aufgaben zugewiesen worden sind und ihre Mitwirkung auf Zuarbeit gegenüber dem Rat beschränkt ist, hat sie in den drei wichtigen Verfahren abweichend vom Gemeinschaftssystem lediglich die Stellung eines Sekretariats²³.

bb. Gerichtsbarkeit im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft teilt im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion das Schicksal der Kommission.

aaa Gerichtsbarkeit im Rahmen der Aufsicht über die Budgetpolitik der Mitgliedstaaten

Während die drei Mitgliedstaaten, die zur Zeit der Währungsunion in ihrer dritten Stufe noch nicht angehören, hiervon noch ausgenommen sind, sind die derzeit zwölf an der Währungsunion in ihrer dritten Stufe teilnehmenden Mitgliedstaaten nach dem Vertrag von Maastricht rechtlich verpflichtet, übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden, und zwar

²² Das folgt aus Artikel 104 Absatz 8 EG-Vertrag, wonach die Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an den Mitgliedstaat eines besonderen Beschlusses des Rates bedarf. Wenn der Rat im Interesse der Sicherung der Währung der Gemeinschaft vor diesem Verfahrensschritt nicht an die Öffentlichkeit treten darf, ist das der Kommission ebenfalls untersagt.

²³ Der Wirtschafts- und Währungsunion als solcher liegt nicht die „supranationale“ Struktur der Europäischen Gemeinschaft zugrunde, die das Regelwerk des „Gemeinsamen Marktes“ kennzeichnet. Sie orientiert sich, wie das mit der Geldpolitik betraute „Europäische System der Zentralbanken“ zeigt, stärker an der Grundstruktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatenverband. Die Zuweisung der Aufsichtsbefugnis an den Rat und die eingeschränkte Stellung der Kommission entsprechen der verfassungsrechtlichen Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion.

gleichermaßen, wie sie nach dem Vertrag von Rom zur Vermeidung von Handelshemmnissen rechtlich verpflichtet sind. Anders als im Falle der Mißachtung der Regelungen des Gemeinsamen Marktes kann indes ein Mitgliedstaat für den Fall, daß er der Verpflichtung zur Vermeidung eines Haushaltsdefizits nicht nachkommt, nicht gleichermaßen wie bei der Verletzung anderer Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden. Die Klagebefugnis, die der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des „Gemeinschaftssystems“ generell zusteht, wurde in Maastricht für die Währungsunion maßgeblich eingeschränkt²⁴. Während nach dem „Gemeinschaftssystem“ lediglich Vorbedingung für eine Klageerhebung der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates die Durchführung eines zeitlich begrenzten Vorverfahrens in Form eines Abmahnschreibens und einer sog. „Mit Gründen versehene Stellungnahme“ ist, besteht im Haushaltsverfahren eine zusätzliche Vorbedingung in Form der Einschaltung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister. Der Rat muß der Klageerhebung mehrheitlich zustimmen²⁵.

Überdies ist das Verfahren der Aufsicht über die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten so ausgestaltet, daß während seiner ersten Stadien die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs schlechthin ausgeschlossen ist. Erst nachdem der Rat förmlich festgestellt hat, daß in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Haushaltsdefizit besteht, kann in einem späteren Stadium des Verfahrens seitens der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates gegen den betroffenen Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage erhoben werden. Da der betroffene Mitgliedstaat an der Beschlußfassung über die Feststellung seines Haushaltsdefizits teilnimmt, kann er im Zusammenwirken mit anderen Mitgliedstaaten die Feststellung des Defizits verhindern. Ein Mitgliedstaat kann einer Vertragsverletzungsklage besonders leicht entgehen, wenn zugleich andere Mitgliedstaaten den Referenzwert für die höchstzulässige jährliche Verschuldung von 3% überschritten haben. Zu einer Klageermächtigung der Kommission oder einen anderen Mitgliedsstaat wird es nach allem nur in seltenen Fällen kommen.

Durch die Regelung des Artikels 104 EG-Vertrag wird zugleich die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs im Wege von Vorabentscheidungsverfahren seitens nationaler Gerichte ausgeschlossen. Wenn der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die Anrufung des Europäischen Gerichtshof untersagt ist, kann auch Privaten die Befugnis zur Anrufung des Europäischen Gerichtshofs über nationale Gerichte im Wege von Vorabentscheidungsverfahren nicht zustehen.

...bbb. Gerichtsbarkeit bei Vertragsverletzungen der nationalen Zentralbanken

Im Rahmen des „Gemeinschaftssystems“ kann in allen Fällen, in denen eine Behörde eines Mitgliedstaats, in Deutschland auch eine Behörde der mittelbaren Staatsverwaltung, eines Bundeslandes oder einer Gemeinde eine Verpflichtung des Gemeinschaftsrechts verletzt, nur die Regierung des Mitgliedstaats vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung belangt werden. Da die nationalen Zentralbanken als „integrale Bestandteile“ des „Europäischen Systems der Zentralbanken“ nach den Maastrichter Regelungen keinen Weisungen unterliegen, die Regierungen ihnen demnach, ohne daß dies als Weisung mißverstanden würde, selbst ein gemeinschaftsrechtskonformes Verhalten nicht

²⁴ Siehe Artikel 104 Absatz 10 EG-Vertrag

²⁵ Das Erfordernis der Zustimmung des Rates ergibt sich daraus, daß die Erhebung der Klage zunächst die Feststellung des Defizits durch den Rat und sodann die weiteren Beschlüsse gemäß den Absätzen 7, 8 und 9 des Artikels 104 voraussetzt. Eine Verpflichtung des Rates, die betreffenden Beschlüsse zu fassen, besteht nicht.

auflegen können, sieht der Vertrag von Maastricht vor, daß die nationalen Zentralbanken, falls sie einer ihnen nach dem Vertrag oder der ESZB/EZB-Satzung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommen, als solche vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden können. Zur Erhebung einer Klage, die gegen eine nationale Zentralbank gerichtet ist, sind – im Einklang mit dem „Gemeinschaftssystem“ – sowohl die Kommission als auch die anderen Mitgliedstaaten befugt. Die Durchführung des Vorverfahrens, die nach dem Gemeinschaftssystem Voraussetzung für die Erhebung einer Klage ist, nämlich die Abmahnung des vertragswidrigen Verhaltens und alsdann die Abgabe der sog. „Mit Gründen versehene Stellungnahme“, ist indes abweichend vom „Gemeinschaftssystem“ nicht der Kommission, sondern dem Gouverneursrat der Europäischen Zentralbank überlassen.²⁶ Der Gouverneursrat beschließt über das klageweise Vorgehen gegen eine nationale Zentralbank, die eine Verpflichtung des sekundären Gemeinschaftsrechts verletzt hat, mit qualifizierter Mehrheit. Das Erschwernis für eine Klageerhebung, das der Beschluß des Gouverneursrates darstellt, schützt die nationalen Zentralbanken vor einem gegen sie gerichteten gerichtlichen Vorgehen insbesondere in den kritischen Fällen, in denen mehrere nationale Zentralbanken gegen eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung verstoßen haben. Das Erfordernis eines Beschlusses des Gouverneursrates entfaltet Sperrwirkung auch für alle anderen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, die das Rechtsschutzsystem des „Gemeinschaftssystems“ vorhält. Insbesondere ist bei Vertragsverletzungen durch die nationalen Zentralbanken der Rechtsschutz eingeschränkt, den das „Gemeinschaftssystem“ Privaten unter bestimmten Bedingungen über die Anrufung der nationalen Gerichte und Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gewährt.

ccc. Gerichtsbarkeit bei Nichtbefolgung von Weisungen der Europäischen Zentralbank

Die Gerichtsbarkeit des Vertrages von Rom ist letztlich auch für den Fall eingeschränkt, daß die nationalen Zentralbanken Weisungen der Europäischen Zentralbank nicht befolgen. Da Weisungen der Europäischen Zentralbank an die nationalen Zentralbanken keine rechtlichen Wirkungen entfalten²⁷, hat der Vertrag von Maastricht der Europäischen Zentralbank für den

²⁶ Art. 237 EG-Vertrag

²⁷ Nach Artikel 12.1 Absatz 2 der ESZB/EZB-Satzung hat die Europäische Zentralbank, und zwar ihr Direktorium, die Befugnis, den nationalen Zentralbanken alle zur Durchführung der geldpolitischen Leitlinien und Beschlüssen des Gouverneursrates erforderlichen „Weisungen“ zu erteilen. Die regelmäßig zitierte und argumentativ verwendete „Weisungsbefugnis“ der Europäischen Zentralbank ist indes entgegen einem weit verbreiteten Irrtum nur sehr begrenzt wirksam. „Weisungen“ haben nach dem Gemeinschaftsrecht ebensowenig wie nach nationalem Recht rechtliche Wirkungen. Sie entfalten allenfalls mittelbare Wirkungen unter der Voraussetzung, daß zwischen dem Weisungsgeber und dem „Angewiesenen“ ein rechtlich geordnetes und hierarchisch geschichtetes Verhältnis besteht, das durch Abhängigkeit des „Angewiesenen“ vom Weisungsgeber gekennzeichnet ist. Die Wirkung, die eine Weisung im Rahmen eines derartigen Verhältnisses entfaltet, besteht darin, daß der „Angewiesene“ für den Fall, daß er die Weisung nicht befolgt, aufgrund seiner Abhängigkeit vom Weisungsgeber mit für ihn wie auch immer gearteten nachteiligen Folgen rechnen muß. Innerhalb des Europäischen Systems der Zentralbanken besteht kein derart strukturiertes Verhältnis der Abhängigkeit der nationalen Zentralbanken von der Europäischen Zentralbank. Die Eingliederung der nationalen Zentralbanken als Institutionen der Mitgliedstaaten in das Europäische System der Zentralbanken hat mangels Ausgliederung der nationalen Zentralbanken aus dem staatsrechtlichen Gefüge der Mitgliedstaaten und Eingliederung in das institutionelle Gefüge der Europäischen Gemeinschaft nicht dazu geführt, daß die nationalen Zentralbanken der Europäischen Zentralbank rechtlich untergeordnet sind. Ebensowenig hat die Eingliederung der nationalen Zentralbanken in das Europäische System der Zentralbanken bewirkt, daß zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ein

Fall, daß eine nationale Zentralbank eine ihr seitens des Direktoriums der Europäischen Zentralbank erteilte Weisung nicht befolgt, ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zuerkannt²⁸. Die Konferenz von Maastricht war sich bewußt, daß das Direktorium Weisungen an eine nationale Zentralbank im Streitfall mangels eines Unterordnungsverhältnisses der nationalen Zentralbanken nur über den Europäischen Gerichtshof durchsetzen kann.

Auch diese Klagebefugnis weicht von den Regelungen des „Gemeinschaftssystems“ insofern ab, als die Erhebung einer Klage nicht der Entscheidung des sechsköpfigen Direktoriums der Europäischen Zentralbank überlassen ist, sondern einen Beschluß des Gouverneursrates voraussetzt. Im Gouverneursrat kann das Direktorium, insbesondere auch der Präsident der Europäischen Zentralbank, jederzeit von einer Mehrheit der Präsidenten der nationalen Zentralbanken überstimmt werden.

b. Die Innen- und Justizpolitik sowie der Raum für Freiheit Sicherheit und Recht unter dem Gemeinschaftssystem

Auf den Konferenzen von Amsterdam und Nizza haben die Mitgliedstaaten Teilbereiche der in Maastricht begründeten Zuständigkeit der Europäischen Union im Bereich der Innen- und Justizpolitik in das Gemeinschaftssystem zu überführen versucht. Im Ergebnis wurde das Gemeinschaftssystem indes auf den Bereich der Innen und Justizpolitik nur mit beträchtlichen Einschränkungen erstreckt. Zu unterscheiden ist dabei zwischen den Zuständigkeiten, die im Prinzip in das Gemeinschaftssystem, wenn auch nur mit Einschränkungen, übernommen worden sind, und den Zuständigkeiten, die nicht erst in das Gemeinschaftssystem überführt worden sind, für die aber das Verfahren der Zusammenarbeit durch Elemente des Gemeinschaftssystems angereichert worden ist.

aa In das Gemeinschaftssystem überführte Zuständigkeiten im Bereich der Innen- und Justizpolitik

Die in das Gemeinschaftssystem im Prinzip übernommenen Zuständigkeiten im Bereich der Innen- und Justizpolitik betreffen gemäß Artikel 61 bis 69 EG-Vertrag den Wegfall der Personenkontrollen, die Kontrolle der Außengrenzen, eine einheitliche Visapolitik, die Asylpolitik und die Einwanderungspolitik. Sie bezwecken den schrittweisen Aufbau eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Im Rahmen dieser Zuständigkeiten wird die Europäische Gemeinschaft nach wie vor nur in der Weise tätig, daß sie die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten fördert und die Politik der Mitgliedstaaten koordiniert. Sie kann aber auch, wie es das Gemeinschaftssystem vorsieht, wenn auch nur unter besonderen Voraussetzungen durch eigene Rechtsetzung tätig werden.

spezielles rechtliches Verhältnis der Abhängigkeit und Unterordnung entstanden ist. Die Europäische Gemeinschaft hat gegenüber den Mitgliedstaaten keine allgemeine Weisungsbefugnis, von der die Weisungshoheit der Europäischen Zentralbank gegenüber den nationalen Zentralbanken abgeleitet werden könnte. Die Regelungsmacht der Europäischen Gemeinschaft gründet sich auf das sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge Weisungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft gleichermaßen wie Rechtsetzungsbefugnisse gegebenenfalls einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Der Kommission obliegt als Behörde der Gemeinschaft die Aufsicht über die sachgerechte Durchführung der politischen Maßnahmen und die Einhaltung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten. Als Mittel zur Durchführung ihrer Aufgabe steht der Kommission keine – echte - Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten, vielmehr nur die Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zur Verfügung.

²⁸ Artikel 35 Absatz 5 Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB)

aaa Besonderheiten des Rechtsetzungsverfahrens

Das Verfahren, das gemäß Artikel 67 EG-Vertrag für die Rechtsetzung vorgesehen ist, weist in Abweichung vom „Gemeinschaftssystem“ die Besonderheit auf, daß der Rat sowohl aufgrund eines Vorschlags der Kommission als auch aufgrund einer Initiative eines Mitgliedstaats tätig wird. Das Europäische Parlament wird abweichend vom „Gemeinschaftssystem“ lediglich angehört. Vorgesehen ist zwar, daß nach dem Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung gelangt, jedoch auch nur begrenzt, nämlich lediglich bei Maßnahmen des Überschreitens der Außengrenzen.

bbb Gerichtsbarkeit

Die Gerichtsbarkeit des Gemeinschaftssystems gelangt im Rahmen der neuen Zuständigkeiten ebenfalls gemäß Artikel 68 EG-Vertrag nur eingeschränkt zum Tragen. Abweichend von der allgemeinen Regelung kann der Europäische Gerichtshof nur von letztinstanzlich entscheidenden nationalen Gerichten im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens angerufen werden. Diese Einschränkung ist insofern bedeutsam, als das Rechtssystem des Gemeinschaftsrechts bei Beeinträchtigungen von Grundrechten und Grundfreiheiten die Individualbeschwerde an den Europäischen Gerichtshof - vergleichbar der Konvention des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – nicht kennt. Nach dem Verfassungsentwurf besteht bei Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht die Möglichkeit einer Individualbeschwerde. Argumentiert wird, daß die Bürger der Europäischen Union die Möglichkeit hätten, Grundrechtsverletzungen dem Europäischen Gerichtshof über die nationalen Gerichte im Wege von Vorabentscheidungsersuchen zu unterbreiten. Dieser formelle Grundrechtsschutz, der ersatzweise zum Tragen gelangt, besteht ungeachtet seiner Bedeutung für die Unionsbürger im Bereich der neuen Zuständigkeiten nur eingeschränkt.

Gemäß Artikel 68 Absatz 2 EG-Vertrag, der eine zweite – wesentlich bedeutsamere - Einschränkung der Gerichtsbarkeit festlegt, ist der Europäische Gerichtshof grundsätzlich nicht zur Überprüfung von Maßnahmen und Beschlüssen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 62 Nummer 1 EG-Vertrag zuständig, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Sicherheit betreffen, und die im Sinne von Artikel 62 Nummer 1 EG-Vertrag „sicherstellen“ sollen, „daß Personen, seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder, beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“. Wenn auch das Ausmaß der Einschränkung der Gerichtsbarkeit nicht eindeutig erkennbar ist, sollen vermutlich sämtliche Kontrollmaßnahmen der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen, die nach den Regelungen des Vertrages von Schengen nach wie vor möglich sind und, soweit sie abgeschafft worden sind, jederzeit wieder eingeführt werden können, nicht der Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen²⁹. Sollte sich diese Auslegung durchsetzen, wäre nach dem Vertrag von Amsterdam auch die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft bezüglich aller polizeilichen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen ausgeschlossen, die von den Mitgliedstaaten beim Grenzübertritt von Drittstaatsangehörigen

²⁹ Artikel III-283 der Verfassung hält an dem Ausschluß der Gerichtsbarkeit in noch allgemeinerer Form fest. Danach „ist der Gerichtshof bei der Ausübung seiner Zuständigkeit im Rahmen der Bestimmungen von Titel III Kapitel IV Abschnitt 4 und 5 betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ - schlechthin – „nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit, wenn die entsprechenden Handlungen dem innerstaatlichen Recht unterstehen“.

und von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten beim Übergang über die Außengrenzen getroffen werden. Grenzübergang heißt dabei nicht nur das Passieren der Zollgrenzdienststellen, sondern – so wird der Ausschluß der Gerichtsbarkeit voraussichtlich von den nationalen Behörden und Gerichten interpretiert werden – auch das Durchschreiten der sog. Fahndungszonen, die an allen Außen- und Binnengrenzen bestehen. In einer Gemeinschaft von 25 Staaten erweist sich der Ausschluß der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch seine Bürger und durch Drittstaatler in einem Lebensbereich, der zu den häufigsten Eingriffen der staatlichen Behörden in schutzwürdige Rechte und Interessen führen kann, als ein Defizit an Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union. Dies gilt um so mehr, als der Ausschluß der Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft überdies zur Folge hat, daß auch die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten den Europäischen Gerichtshof nicht zur Überprüfung der von den Mitgliedstaaten verfügbaren polizeilichen Maßnahmen gemäß dem im EG-Vertrag vorgesehenen Verfahren der Rechtsaufsicht anrufen können.

Die vom Konvent für die Zukunft Europas vorgelegte Verfassung hält ungeachtet ihres Bekenntnisses zu den gemeinsamen Werten als Grundlage der Europäischen Union an allen bislang vereinbarten Ausschlüssen der Gerichtsbarkeit fest; sie sieht darüber hinaus weitere Ausschlüsse der Gerichtsbarkeit vor³⁰.

bbb Der Zusammenarbeit verbliebene Zuständigkeiten im Bereich der Innen- und Justizpolitik

Für diejenigen Bereiche der Innen- und Justizpolitik, die in den Artikeln 61 bis 69 EG-Vertrag nicht mit aufgeführt sind, gilt weiterhin das in Maastricht eingeführte Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit³¹. Allerdings ermöglichen die insoweit einschlägigen Regelungen der Artikel 29 bis 45 EU-Vertrag nunmehr abweichend von Maastricht, wenngleich mit sehr begrenzter Wirkung, in dem Verfahren der Zusammenarbeit auch Maßnahmen der Rechtsetzung. Sie erfolgt durch sog. Rahmenbeschlüsse, die den Richtlinien gleichzusetzen sind, und die wie diese, wenn auch nur zu Lasten der Mitgliedstaaten, eine verbindliche Wirkung entfalten. Sofern sich der Rat nicht auf Rahmenbeschlüsse beschränkt, ist die Angleichung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausdrücklich ausgeschlossen. Darüber hinaus gilt, daß Übereinkommen der Mitgliedstaaten, die weiter reichen, von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen.

In dem in Artikel 39 EU-Vertrag geregelten Verfahren der Rechtsetzung hat die Kommission kein Vorschlagsmonopol. Vielmehr können neben der Kommission alle Mitgliedstaaten – abweichend von den Regelungen des Gemeinschaftssystems – Maßnahmen der Rechtsetzung des Rates initiieren. Auch das Europäische Parlament wirkt bei der Rechtsetzung nur in Form seiner Anhörung und Unterrichtung mit.

Angelehnt an das „Gemeinschaftssystem“ sehen jedoch die einschlägigen Regelungen vor, daß das Unionsrecht in einem gewissen Ausmaß der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegt. Die Kontrolle betrifft die Rechtmäßigkeit sowohl der Rahmenbeschlüsse als auch der anderen Beschlüsse, wobei Klagebefugnisse nur der Kommission und den Mitgliedstaaten zustehen. Die gerichtliche Kontrolle erfolgt zusätzlich aufgrund der Fakultativklausel des Artikels 35 Absätze 1 und 2 EU-Vertrag über

³⁰ Siehe Fn 27

³¹ Vertrag über die Europäische Union, Titel VI. Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Artikel 29–42.

Vorabentscheidungsersuchen der nationalen Gerichte, wobei die Einführung dieser Kontrolle und Auswahl der zum Vorabentscheidungsverfahren zugelassenen nationalen Gerichte jedoch der freien Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen ist.

Für beide Verfahren der Kontrolle des Unionsrechts und der Durchführungsmaßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof gilt, daß der Gerichtshof für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates oder von Maßnahmen der Wahrnehmung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit grundsätzlich nicht zuständig ist.

Artikel 35 EU-Vertrag sieht vor, daß der Gerichtshof im Falle von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Auslegung von Unionsrecht angerufen werden kann, wenn auch nur unter der Voraussetzung, daß zuvor der Rat als Vermittler befaßt wird. Indem Artikel 35 die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der von den Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen vorsieht, steht er in Einklang mit den Regelungen des Vertrages von Rom, die für Abkommen der Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage der Vertrages von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden, ebenfalls die Einschaltung des Europäischen Gerichtshofs in Form von Vorabentscheidungsersuchen der nationalen Gerichte - auch seine begrenzte Einschaltung nur durch die letztinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten - ermöglichen³².

cc. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Im Zuständigkeitsbereich der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ haben die Konferenzen von Amsterdam und von Nizza zu keiner Erstreckung des Gemeinschaftssystems geführt. Auch nach der Verfassung des Konvents verbleibt es dabei, daß die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ ausschließlich nach dem Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gestaltet wird. Das Verfahren der Zusammenarbeit weist im Bereich der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ anders als in dem - nicht vergemeinschafteten - Restbereich der „Innen- und Justizpolitik“ auch nicht vereinzelte überstaatlichen Strukturelemente auf.

4. Das „Gemeinschaftssystem“ im Lichte des Wandels des Grundrechtsschutzes

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat im „Gemeinschaftssystem“ einen Stellenwert, der nicht hoch genug veranschlagt werden kann. Ohne den Vorrang des Gemeinschaftsrechts könnten die Mitgliedstaaten jederzeit das Gemeinschaftsrecht als Klammer des erreichten Integrationsstandes durch eine entsprechende Ausübung ihrer Gestaltungsmacht in Frage stellen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs macht der Vorranganspruch der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft selbst vor den Verfassungen und den Grundrechten der Mitgliedstaaten nicht halt.

Für problematisch wird allerdings der Vorrang der Grundrechte der Europäischen Union vor den Grundrechten der Verfassungen der Mitgliedstaaten erachtet. Insoweit ist das Ausmaß der Bindungswirkung von Bedeutung, die von den Grundrechten und Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts ausgehen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs binden die Grundrechte der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft die Organe der

³² Siehe beispielsweise Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27.09.1968 und vom 16.09.1988.

Europäischen Gemeinschaft und zugleich auch die Mitgliedstaaten, diese aber nur insoweit, wie sie Gemeinschaftsrecht anwenden. Handeln die Mitgliedstaaten in Bereichen von Zuständigkeiten, die ihnen vorbehalten sind, entfalten die Grundrechte der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten keine bindende Wirkung.

Nach der Verfassung, die die begrenzte Bindungswirkung der Grundrechte im Sinne der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ausdrücklich festschreibt, lassen sich aus der Geltung der Grundrechte der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten keine neuen Zuständigkeiten der Europäischen Union herleiten. Die Frage ist, ob dadurch dem Europäischen Gerichtshof die Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes im Sinne seiner weiteren Erstreckung auf die Mitgliedstaaten untersagt ist. Die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben, die bereits im Vertrag von Rom verankert ist, wird vom Europäischen Gerichtshof traditionell als Grundrecht interpretiert, obwohl sie nicht als Grundrecht, sondern als wettbewerbspolitische Regelung in den Vertrag aufgenommen worden ist. Als Grundrecht entfaltet die Gleichstellung von Mann und Frau, wie sich sowohl aus der Rechtsprechung als auch aus der Praxis des Gemeinschaftsgesetzgebers ergibt, indes bindende Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten nicht nur in den Fällen, in denen sie in Durchführung von Gemeinschaftsrecht tätig werden, sondern auch in Bereichen, die den Mitgliedstaaten nach wie vor vorbehalten sind. Die Verteidigungspolitik, insbesondere die Organisation der Verteidigungstreitkräfte, ist ein Vorbehaltsbereich der Mitgliedstaaten. Indem der Europäische Gerichtshof in jüngster Zeit entschieden hat, daß aufgrund der Gleichstellung in Deutschland Frauen der diskriminierungsfreie Zugang zu den deutschen Streitkräften eröffnet sein muß, ist er davon ausgegangen, daß das gemeinschaftsrechtliche Grundrecht der Gleichstellung die Mitgliedstaaten auch in Vorbehaltsbereichen bindet. Da die Verfassung von dem Grundsatz der nur beschränkten Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Union ausgeht und keine Ausnahme zuläßt, ist nicht auszuschließen, daß die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Gleichstellung von Mann und Frau, zumindest ihre Fortentwicklung, gefährdet ist.

Eine weitere Gefährdung des „Gemeinschaftssystems“ stellt die Regelung des Artikel II 53 der Verfassung dar. Artikel II-53 der Verfassung schreibt vor, „daß keine Bestimmung als eine Einschränkung..... der Grundfreiheiten auszulegen ist, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich... durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt wird“... . Da die Grundrechte der Verfassung gegenüber den in den Mitgliedstaaten gewährleisteten Grundrechten möglicherweise nur einen verminderten Grundrechtsschutz gewährleisten, stellt sich Frage, ob Artikel 53 dahin zu verstehen ist, daß für den Fall eines höheren nationalen Grundrechtsschutzes dieser kraft Gemeinschaftsrechts zur Geltung gelangt. Artikel II-53 der Verfassung wäre dann als *lex specialis* gegenüber Artikel I-10 der Verfassung zu begreifen, demzufolge die „Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht Vorrang vor dem Recht der Mitgliedsstaaten haben“.

Aus Artikel II-53 kann herausgelesen werden, daß die Grundrechte der Europäischen Union in ihrem Geltungsbereich in allen Fällen, in denen die nationalen Grundrechte einen höheren Schutz gewährleisten, nach Maßgabe der nationalen Grundrechte zur Anwendung gelangen³³.

³³ Siehe Stefan Griller, „Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta und das Verhältnis zu sonstigen Gemeinschaftsrechten, Rechten aus der EMRK und zu verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten“ in Alfred Duschanek / Stefan Griller (Hrsg), „Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza“, Wien / New York, 2002, S. 131 ff; Christian Callies, „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der

Diese Interpretation hätte allerdings zur Folge, daß bei einem unterschiedlichen Grundrechtsstandard von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat die „Schutzverstärkung“ für jeden einzelnen Mitgliedstaat individuell gewährleistet wäre und unter Umständen die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten in Frage stünde. Über die etwaige „Schutzverstärkung“ eines Grundrechts der Europäischen Union durch ein nationales Grundrecht würde nämlich - nach seinem eigenen Verständnis - nicht der Europäische Gerichtshof, sondern würden die – höchsten – nationalen Gerichte entscheiden. Der Europäische Gerichtshof seinerseits wendet ausschließlich Gemeinschaftsrecht an, nicht dagegen auch das Recht der Mitgliedstaaten. Dieser Umstand dürfte den Europäischen Gerichtshof davon abhalten, seinerseits über den höheren Grundrechtsstandard zu entscheiden. Der höhere nationale Grundrechtsschutz in Sinne von Artikel II-53 der Verfassung würde wohl auch nur in dem betreffenden Mitgliedstaat, nicht dagegen zugleich in allen anderen Mitgliedstaaten, und damit nicht einheitlich in der gesamten Gemeinschaft zu Geltung gelangen. Auch aus diesem Grund dürfte der Europäische Gerichtshof die letztinstanzliche Beurteilung den nationalen Gerichten überlassen, da er gegebenenfalls seinerseits die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts in Frage stellen müßte. Hinzu kommt, daß, wie an andere Stelle bereits dargelegt, nach dem Vertrag von Amsterdam und auch nach der Verfassung in einem Bereich, in dem Grundrechte am ehesten beeinträchtigt werden können, die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs ohnedies kraft Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen ist³⁴. Die nationalen Verwaltungsbehörden und Gerichte werden bei Anwendung des Artikels II-53 angesichts der stärkeren Ausprägung des Grundrechtsschutzes der Mitgliedstaaten vermutlich auf die nationale Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz rekurrieren. Bei der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft wird der nationale Gesetzgeber kaum zögern, im Zweifelsfall statt auf die noch wenig ausgeprägte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf die wesentlich differenziertere nationale Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz zurückzugreifen. Die vorstehende Interpretation des Artikel II-53 der Verfassung findet eine Stütze darin, daß die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, zu der auch deren Verfassungsstruktur, einschließlich ihres Grundrechtsstandards zählt, zu achten hat³⁵.

Das „Gemeinschaftssystem“ ist bei dieser Auslegung des Artikel II-53 der Verfassung besonders dadurch gefährdet, daß die „Schutzverstärkung“ Auswirkungen auf den Binnenmarkt hat. Gestützt auf den höheren nationalen Grundrechtsschutz lassen sich gegebenenfalls seitens der Mitgliedstaaten in unanfechtbarer Weise Beschränkungen der vier Grundfreiheiten rechtfertigen, beispielsweise ein Verbot des Imports von Stammzellen, das ein Mitgliedstaat aus Gründen eines im Inland vergleichsweise höheren Grundrechtsschutzes erläßt. Ein Verbot, das auf ein Grundrecht der Gemeinschaft gestützt ist, könnte der Europäische Gerichtshof nicht mehr frei wie bisher daraufhin überprüfen, ob es aus übergeordneten Interessen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist.

5. Zusammenfassung

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, daß das „Gemeinschaftssystem“ von den Mitgliedstaaten seit längerer Zeit keineswegs als unantastbar angesehen wird. Auf den Regierungskonferenzen der Vergangenheit hat es sich als veränderbar erwiesen und bei der „Vergemeinschaftung“ neuer Aufgaben und Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft

Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit“, in Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht (EuZW) 2001, 261 ff.

³⁴ Siehe Fn 23 und 24

³⁵ Artikel I-5 Absatz 1

keineswegs so durchgesetzt, wie es erforderlich gewesen wäre und wie es ihm nachgesagt wird. Sein Verlust an Stellenwert gipfelt vor allem darin, daß das Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch die Verfassung stark aufgewertet und dem Gemeinschaftssystem für die Aufgaben der Europäischen Union in den Bereichen der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ und in den nicht vergemeinschafteten Bereichen der gemeinsamen „Innen- und Justizpolitik“ als ebenbürtig an die Seite gestellt wird. Die traditionelle Einstufung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit als Vorstufe der Vergemeinschaftung tritt vor seiner Bewertung als gleichwertiges Integrationsmodell zunehmend zurück. Die Verfassung kehrt das „Gemeinschaftssystem“ als das für die verfassungsrechtlichen Fortentwicklung der Europäischen Union vorzuziehende Organisations-, Kompetenz- und Entscheidungsstruktur nicht besonders heraus. Statt dessen nimmt sie den Wandel auf, dem das „Gemeinschaftssystem“ auf den Konferenzen der Vergangenheit ausgesetzt war. Im Bereich der Zuständigkeit der Europäischen Union für die Gestaltung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – nunmehr „polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ – wäre im Interesse der Bürger der Europäischen Union eine Rückbesinnung auf die Vorzüge des „Gemeinschaftssystems“ besonders angezeigt gewesen. Dadurch, daß die Verfassung die Strukturen konserviert und darüber hinaus bisher nebeneinander stehende Kompetenz- und Beschlußmodelle zu einer Einheit verbindet, verliert das „Gemeinschaftssystem“ zweifellos Wirkungskraft. Indem die traditionelle Finalität des „Gemeinschaftssystems“ als Kompetenz- und Entscheidungssystem zukünftig nur eingeschränkt Zielsetzung der Verfassung sein wird und die Ermächtigungsklausel des Artikel 308 EG-Vertrag mit der neuen Flexibilitätsklausel des Artikels I-17 nur eingeschränkt Eingang in die Verfassung gefunden hat, wird das „Gemeinschaftssystem“ seine Funktion zumal unter den erschwerten Bedingungen seiner Konkurrenz mit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit als Integrationsmethode in Zukunft nicht mehr wie bisher entfalten können. Ob die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses ausreichende Kräfte freisetzen wird, die dem Gemeinschaftssystem wieder den Stellenwert verschaffen werden, den es als erfolgreiches Integrationsmodell in der Vergangenheit eingenommen hat, bleibt abzuwarten.

ZEI Papers

PP = Policy Paper

WP = Working Paper

PP B97-01	A Stability Pact for Europe (a Forum organized by ZEI)
PP B97-02	Employment and EMU (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum/ Forum Economique Franco-Allemand)
PP B97-03	Liberalising European Markets for Energy and Telecommunications: Some Lessons from the US Electric Utility Industry (Tom Lyon and John Mayo)
PP B97-04	Macroeconomic Stabilization with a Common Currency: Does European Monetary Unification Create a Need for Fiscal Insurance or Federalism? (Kenneth Kletzer)
PP B98-01	Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline (Jürgen von Hagen)
PP B98-02	Trade with Low-Wage Countries and Wage Inequality (Jaleel Ahmad)
PP B98-03	Central Bank Policy in a More Perfect Financial System (Jürgen von Hagen and Ingo Fender)
PP B98-04	The EMU's Exchange Rate Policy (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum/ Forum Economique Franco-Allemand)
PP B98-05	Estimating a European Demand for Money (Bernd Hayo)
PP B98-06	Monetary Union, Asymmetric Productivity Shocks and Fiscal Insurance: an Analytical Discussion of Welfare Issues (Kenneth M. Kletzer)
PP B98-07	Designing Voluntary Environmental Agreements in Europe: Some Lessons from the U.S. EPA's 33/50 Program (John W. Maxwell)
WP B98-08	Money-Output Granger Causality Revisited: An Empirical Analysis of EU Countries (Bernd Hayo)
WP B98-09	US Monetary Policy AND Monetary Policy and the ESCB (Robert L. Hetzel)
PP B98-10	Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union (Martin Seidel)
WP B98-11	Exchange Rate Regimes in the Transition Economies: Case Study of the Czech Republic: 1990-1997 (Julius Horvath)
PP B98-11A	Die Bewertung der „dauerhaft tragbaren öffentlichen Finanzlage“ der EU Mitgliedstaaten beim Übergang zur dritten Stufe der EWWU (Rolf Strauch)
WP B98-12	Price Stability and Monetary Policy Effectiveness when Nominal Interest Rates are Bounded at Zero (Athanasios Orphanides and Volker Wieland)
WP B98-13	Fiscal Policy and Intranational Risk-Sharing (Jürgen von Hagen)
WP B98-14	Free Trade and Arms Races: Some Thoughts Regarding EU-Russian Trade (Rafael Reuveny and John Maxwell)
WP B98-15	Can Taxing Foreign Competition Harm the Domestic Industry? (Stefan Lutz)
PP B98-16	Labour Market & Tax Policy in the EMU (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum/ Forum Economique Franco-Allemand)
WP B99-01	The Excess Volatility of Foreign Exchange Rates: Statistical Puzzle or Theoretical Artifact? (Robert B.H. Hauswald)
WP B99-02	The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data (Rafael Di Tella and Robert MacCulloch)
WP B99-03	The Macroeconomics of Happiness (Rafael Di Tella, Robert MacCulloch and Andrew J. Oswald)
WP B99-04	The Finance-Investment Link in a Transition Economy: Evidence for Poland from Panel Data (Christian Weller)
WP B99-05	Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria (Jürgen von Hagen and Rolf Strauch)
WP B99-06	Productivity Convergence and Economic Growth: A Frontier Production Function Approach (Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter)
WP B99-07	Comovement and Catch-up in Productivity Across Sectors: Evidence from the OECD (Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter)
WP B99-08	The Connection Between More Multinational Banks and Less Real Credit in Transition Economies (Christian Weller)
WP B99-09	Monetary Policy, Parameter Uncertainty and Optimal Learning (Volker Wieland)

You can download these papers at the ZEI web site
www.zei.de/zei_english/publikation/publ_zeib_pp.htm

WP B99-10	Financial Liberalization, Multinational Banks and Credit Supply: the Case of Poland (Christian Weller)
PP B99-11	Financial Supervision and Policy Coordination in the EMU (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum / Forum Economique Franco-Allemand)
WP B99-12	Size Distortions of Tests of the Null Hypothesis of Stationarity: Evidence and Implications for Applied Work (Mehmet Caner and Lutz Kilian)
WP B99-13	Financial Fragility or What Went Right and What Could Go Wrong in Central European Banking? (Christian E. Weller and Jürgen von Hagen)
WP B99-14	Industry Effects of Monetary Policy in Germany (Bernd Hayo and Birgit Uhlenbrock)
WP B99-15	Financial Crises after Financial Liberalization: Exceptional Circumstances or Structural Weakness? (Christian E. Weller)
WP B99-16	Multinational Banks and Development Finance (Christian E. Weller and Mark J. Scher)
WP B99-17	Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-up of Czechoslovakia (Jan Fidrmuc, Julius Horvath and Jarko Fidrmuc)
WP B99-18	Why are Eastern Europe`s Banks not failing when everybody else`s are? (Christian E. Weller and Bernard Morzuch)
WP B99-19	The Evolution of Monetary Policy in Transition Economies (Ali M. Kutan and Josef C. Brada)
WP B99-20	Subnational Government Bailouts in Germany (Helmut Seitz)
WP B99-21	The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies? (Josef C. Brada and Ali M. Kutan)
WP B99-22	Partisan Social Happiness (Rafael Di Tella and Robert MacCulloch)
WP B99-23	Informal Family Insurance and the Design of the Welfare State (Rafael Di Tella and Robert MacCulloch)
WP B99-24	What Makes a Revolution? (Robert MacCulloch)
WP B99-25	Micro and Macro Determinants of Public Support for Market Reforms in Eastern Europe (Bernd Hayo)
WP B99-26	Skills, Labour Costs, and Vertically Differentiated Industries: a General Equilibrium Analysis (Stefan Lutz and Alessandro Turrini)
WP B00-01	Monetary Union and Fiscal Federalism (Kenneth Kletzer and Jürgen von Hagen)
WP B00-02	Inflation Bias and Productivity Shocks in Transition Economies: The Case of the Czech Republic (Josef C. Brada, Arthur E. King and Ali M. Kutan)
WP B00-03	Integration, Disintegration and Trade in Europe: Evolution of Trade Relations During the 1990`s (Jarko Fidrmuc and Jan Fidrmuc)
PP B00-04	A New Political Culture in the EU – Democratic Accountability of the ECB (Christa Randzio-Plath)
WP B00-05	Liberalization, Democracy and Economic Performance during Transition (Jan Fidrmuc)
WP B00-06	The Demand for Money in Austria (Bernd Hayo)
PP B00-07	EMU and Economic Growth in Europe (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum / Forum Economique Franco-Allemand)
WP B00-08	The Effectiveness of Self-Protection Policies for Safeguarding Emerging Market Economies from Crises (Kenneth Kletzer)
WP B00-09	Rational Institutions Yield Hysteresis (Rafael Di Tella and Robert MacCulloch)
WP B00-10	The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy qualified for EMU (Mark Hallerberg)
WP B00-11	A Dynamic Approach to Inflation Targeting in Transition Economies (Lucjan T. Orłowski)
PP B00-12	Rechtsetzung und Rechtsangleichung als Folge der einheitlichen europäischen Währung (Martin Seidel)
WP B00-13	Back to the Future: The Growth Prospects of Transition Economies Reconsidered (Nauro F. Campos)
WP B00-14	Sources of Real Exchange Rate Fluctuations in Transition Economies: The Case of Poland and Hungary (Selahattin Dibooglu and Ali M. Kutan)

WP B00-15	Regional Risksharing and Redistribution in the German Federation (Jürgen von Hagen and Ralf Hepp)
PP B00-16	The European Central Bank: Independence and Accountability (Christa Randzio-Plath and Tomasso Padoa-Schioppa)
PP B00-17	Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten? – Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts (Martin Seidel)
WP B00-18	Budget Processes: Theory and Experimental Evidence (Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen v. Hagen and Claudia Keser)
WP B00-19	Income Dynamics and Stability in the Transition Process – General Reflections applied to the Czech Republic (Jens Hölscher)
WP B00-20	Breaking-Up a Nation, from the Inside (Etienne Farvaque)
WP B01-01	Divided Boards: Partisanship through Delegated Monetary Policy (Etienne Farvaque, Gaël Lagadec)
WP B01-02	The Konstanz Seminar on Monetary Theory and Policy at Thirty (Michele Fratianni, Jürgen von Hagen)
WP B01-03	Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness (Rafael di Tella, Robert J. MacCulloch and Andrew J. Oswald)
WP B01-04	The Determination of Unemployment Benefits (Rafael di Tella and Robert J. MacCulloch)
PP B01-05	Trade Rules and Global Governance: A Long Term Agenda / The Future of Banking (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum/ Forum Economique Franco-Allemand)
WP B01-06	Opposites Attract: The Case of Greek and Turkish Financial Markets (Konstantinos Drakos and Ali M. Kutan)
WP B01-07	The Convergence of Monetary Policy between Candidate Countries and the European Union (Josef C. Brada and Ali M. Kutan)
WP B01-08	The Functioning of Economic Policy Coordination (Jürgen von Hagen and Susanne Mundschek)
WP B01-09	Democracy in Transition Economies: Grease or Sand in the Wheels of Growth? (Jan Fidrmuc)
WP B01-10	Integration of the Baltic States into the EU and Institutions of Fiscal Convergence: A Critical Evaluation of Key Issues and Empirical Evidence (Ali M. Kutan and Niina Pautola-Mol)
WP B01-11	Inflationary Performance in a Monetary Union with Large Wage Setters (Lilia Cavallari)
PP B01-12	The Impact of Eastern Enlargement on EU-Labour Markets / Pensions Reform Between Economic and Political Problems (Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum/Forum Economique Franco-Allemand)
WP B01-13	German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges (Jürgen von Hagen und Rolf R. Strauch)
WP B01-14	Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances – U.S. Experience and Possible Lessons for EMU (Rolf Strauch and Jürgen von Hagen)
WP B01-15	Programs without Alternative: Public Pensions in the OECD (Christian E. Weller)
WP B01-16	Sources of Inflation and Output Fluctuations in Poland and Hungary: Implications for Full Membership in the European Union (Selahattin Dibooglu and Ali M. Kutan)
WP B01-17	Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries (Mark Hallerberg and Patrick Marier)
WP B01-18	Monetary Policy in Unknown Territory The European Central Bank in the Early Years (Jürgen von Hagen and Matthias Brückner)
WP B01-19	Detrending and the Money-Output Link: International Evidence (R.W. Hafer and Ali M. Kutan)
WP B01-20	An Empirical Inquiry of the Efficiency of Intergovernmental Transfers for Water Projects based on the WRDA Data (Anna Rubinchik-Pessach)

WP B01-21	Balkan and Mediterranean Candidates for European Union Membership: The Convergence of their Monetary Policy with that of the European Central Bank (Josef C. Brada and Ali M. Kutan)
WP B01-22	Strategic Delegation and International Capital Taxation (Matthias Brückner)
WP B01-23	Migration and Adjustment to Shocks in Transition Economies (Jan Fidrmuc)
WP B01-24	Disintegration and Trade (Jarko and Jan Fidrmuc)
WP B01-25	Monetary Convergence of the EU Candidates to the Euro: A Theoretical Framework and Policy Implications (Lucjan T. Orlowski)
WP B01-26	Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence from Three Mediterranean Countries (Konstantinos Drakos and Ali M. Kutan)
WP B01-27	Investor Panic, IMF Actions, and Emerging Stock Market Returns and Volatility: A Panel Investigation (Bernd Hayo and Ali M. Kutan)
PP B01-28	Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council / The Future of European Agricultural Policies (Forum Economique Franco-Allemand / Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum)
WP 01-29	Is Kazakhstan vulnerable to the Dutch Disease? (Karlygash Karalbayeva, Ali M. Kutan and Michael L. Wyzan)
WP B02-01	Does Inflation Targeting Matter? (Manfred J.M. Neumann and Jürgen von Hagen)
WP B02-02	The Euro System and the Federal Reserve System Compared: Facts and Challenges (Karlheinz Ruckriegel and Franz Seitz)
WP B02-03	The Choice of Exchange Rate Systems: An Empirical Analysis for Transition Economies (Jürgen von Hagen and Jizhong Zhou)
WP B02-04	Asymmetric Monetary Policy Effects in EMU (Volker Clausen and Bernd Hayo)
WP B02-05	Real and Monetary Convergence Within the European Union and Between the European Union and Candidate Countries: A Rolling Cointegration Approach (Josef C. Brada, Ali M. Kutan and Su Zhou)
WP B02-06	Is there Asymmetry in Forward Exchange Rate Bias? Multi-Country Evidence (Su Zhou and Ali M. Kutan)
WP B02-07	Perspektiven der Erweiterung der Europäischen Union (Martin Seidel)
WP B02-08	Has the Link between the Spot and Forward Exchange Rates Broken Down? Evidence from Rolling Cointegration Tests (Ali M. Kutan and Su Zhou)
WP B02-09	Monetary Policy in the Euro Area – Lessons from the First Years (Volker Clausen and Bernd Hayo)
PP B02-10	National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law? (Martin Seidel)
WP B02-11	The Eurosystem and the Art of Central Banking (Gunnar Heinsohn and Otto Steiger)
WP B02-12	Argentina: The Anatomy of a Crisis (Jiri Jonas)
WP B02-13	De Facto and Official Exchange Rate Regimes in Transition Economies (Jürgen von Hagen and Jizhong Zhou)
WP B02-14	The Long and Short of It: Global Liberalization, Poverty and Inequality (Christian E. Weller and Adam Hersh)
WP B02-15	Does Broad Money Matter for Interest Rate Policy? (Matthias Brückner and Andreas Schabert)
WP B02-16	Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries (Iulia Traistaru, Peter Nijkamp and Simonetta Longhi)
WP B02-17	Specialization and Growth Patterns in Border Regions of Accession Countries (Laura Resmini)
WP B02-18	Regional Specialization and Employment Dynamics in Transition Countries (Iulia Traistaru and Guntram B. Wolff)
WP B02-19	East Germany: Transition with Unification, Experiments and Experiences (Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch and Guntram B. Wolff)
WP B02-20	The Impact of News, Oil Prices, and International Spillovers on Russian Financial Markets (Bernd Hayo and Ali M. Kutan)

WP B02-21	Nominal and Real Stochastic Convergence within the Transition Economies and to the European Union: Evidence from Panel Data (Ali M. Kutan and Taner M. Yigit)
WP B02-22	Der Staat als „Lender of Last Resort“ – oder: Die Achillesferse des Eurosystems (Otto Steiger)
PP B02-23	Legal Aspects of European Economic and Monetary Union (Martin Seidel)
WP B02-24	The Effects of Quotas on Vertical Intra-Industry Trade (Stefan Lutz)
WP B02-25	Trade Policy: „Institutional“ vs. „Economic“ Factors (Stefan Lutz)
WP B02-26	Monetary Convergence and Risk Premiums in the EU Candidate Countries (Lucjan T. Orłowski)
WP B02-27	Poverty Traps and Growth in a Model of Endogenous Time Preference (Debajyoti Chakrabarty)
WP B02-28	Inequality, Politics and Economic Growth (Debajyoti Chakrabarty)
WP B02-29A	Growth and Business Cycles with Imperfect Credit Markets (Debajyoti Chakrabarty)
WP B02-29B	Trade Agreements as Self-Protection (Jennifer Pédussel Wu)
WP B02-30	An Adverse Selection Model of Optimal Unemployment Insurance (Marcus Hagedorn, Shok Kaul and Tim Mennel)
WP B03-01	Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union (Martin Seidel)
WP B03-02	Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains (Mihails Hazans)
WP B03-03	Europäische Steuerkoordination und die Schweiz (Stefan H Lutz)
WP B03-04	Do Ukrainian Firms Benefit from FDI? (Stefan H Lutz and Oleksandr Talavera)
WP B03-05	Reconsidering the evidence: are Eurozone business cycles converging? (Michael Massmann and James Mitchell)
WP B03-06	Fiscal Discipline and Growth in Euroland Experiences with the Stability and Growth Pact (Jürgen von Hagen)
PP B03-07	Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft (Martin Seidel)
WP B03-08	The Determination of Capital Controls: Which Role Do Exchange Rate Regimes Play? (Jürgen von Hagen and Jizhong Zhou)
WP B03-09	The European Central Bank and the Eurosystem: An Analysis of the Missing Central Monetary Institution in European Monetary Union (Gunnar Heinsohn and Otto Steiger)
WP B03-10	Foreign Direct Investment and Perceptions of Vulnerability to Foreign Exchange Crises: Evidence from Transition Economies (Josef C. Brada and Vladimír Tomsík)
PP B03-11	Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im Europäischen System der Zentralbanken – eine rechtliche Analyse (Martin Seidel)
WP B03-12	What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography (Gabriele Tondl and Goran Vuksic)
WP B03-13	The IS Curve and the Transmission of Monetary Policy: Is there a Puzzle? (Charles Goodhart and Boris Hofmann)
WP B03-14	FCIs and Economic Activity: Some International Evidence (Charles Goodhart and Boris Hofmann)
WP B03-15	Employed and unemployed search: the marginal willingness to pay for attributes in Lithuania, the US and the Netherlands (Jos van Ommeren and Mihails Hazans)
WP B03-16	South-East Europe: Economic Performance, Perspectives and Policy Challenges (Iulia Traistaru and Jürgen von Hagen)
WP B03-17	Determinants of inter-regional migration in the baltic countries (Mihails Hazans)
WP B03-18	The Effects of Regional and Industry-Wide FDI Spillovers on Export of Ukrainian Firms (Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera and Sang-Min Park)

WP B03-19	An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy. Evidence from Asia and the Americas (Ronald L. Moomaw and Mohammed A. Alwosabi)
WP B03-20	Urban Primacy, Gigantism, and International Trade: Evidence from Asia and the Americas (Ronald L. Moomaw and Mohammed A. Alwosabi)
WP B03-21	Reputation Flows: Contractual Disputes and the Channels for Inter-firm Communication (William Pyle)
PP B03-22	Reformzwänge innerhalb der EU angesichts der Osterweiterung (Martin Seidel)
WP B03-23	Economic Integration and Manufacturing Concentration Patterns: Evidence from Mercosur (Iulia Traistaru and Christian Volpe Martincus)
WP B03-24	Monetary Policy Reaction Functions: ECB versus Bundesbank (Bernd Hayo and Boris Hofmann)
WP B03-25	How Flexible are Wages in EU Accession Countries? (Anna Iara and Iulia Traistaru)
WP B03-26	Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market (Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen and Ludger Schuknecht)
WP B03-27	The Performance of the Euribor Futures Market: Efficiency and the Impact of ECB Policy Announcements (Kerstin Bernoth and Juergen von Hagen)
WP B03-28	The Effects of Transition and Political Instability on Foreign Direct Investment: Central Europe and the Balkans (Josef C. Brada, Ali M. Kutan and Taner M. Yigit)
WP B03-29	Macroeconomic Implications of Low Inflation in the Euro Area (Jürgen von Hagen and Boris Hofmann)
PP B04-01	Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten (Martin Seidel)
WP B04-02	Total Factor Productivity and Economic Freedom Implications for EU Enlargement (Ronald L. Moomaw and Euy-Seok Yang)
WP B04-03	Over- and underbidding in central bank open market operations conducted as fixed rate tender (Ulrich Bindseil)
WP B04-04	Who Is in Favor of Enlargement? Determinants of Support for EU Membership in the Candidate Countries' Referenda (Orla Doyle and Jan Fidrmuc)
WP B04-05	Money Rules for the Eurozone Candidate Countries (Lucjan T. Orlowski)
WP B04-06	Rural-Urban Inequality in Africa: a Panel Study of the Effects of Trade Liberalization and Financial Deepening (Mina Balamoune-Lutz and Stefan H. Lutz)
WP B04-07	The Contribution of Income, Social Capital, and Institutions to Human Well-Being in Africa (Mina Balamoune-Lutz and Stefan H. Lutz)
WP B04-08	European Integration, Productivity Growth and Real Convergence (Taner M. Yigit and Ali M. Kutan)
WP B04-09	Testing Creditor Moral Hazard in Sovereign Bond Markets: A Unified Theoretical Approach and Empirical Evidence (Ayşe Y. Evrensel and Ali M. Kutan)
WP B04-10	Economic Integration and Industry Location in transition countries (Laura Resmini)
WP B04-11	Economic Integration and Location of Manufacturing Activities: Evidence from MERCOSUR (Pablo Sanguinetti, Iulia Traistaru and Christian Volpe Martincus)
WP B04-12	Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration (Jennifer Pédussel Wu)
WP B04-13	The Role of Electoral and Party Systems in the Development of Fiscal Institutions in the Central and Eastern European Countries (Sami Yläoutinen)
WP B04-14	Euro Adoption and Maastricht Criteria: Rules Or Discretion? (Jiri Jonas)
WP B04-15	Do Economic Integration and Fiscal Competition Help to Explain Location Patterns? (Christian Volpe Martincus)

- WP B04-16 Does It Matter Where Immigrants Work? Traded Goods, Non-traded Goods, and Sector Specific Employment (Harry P. Bowen and Jennifer Pédussel Wu)
- WP B04-17 Foreign Exchange Regime, the Real Exchange Rate and Current Account Sustainability: The Case of Turkey (Sübüdey Togan and Hasan Ersel)
- WP B04-18 Transmission Channels of Business Cycles Synchronization in an Enlarged EMU (Iulia Traistaru)
- PP B04-19 Die Stellung der Europäischen Zentralbank nach dem Verfassungsvertrag (Martin Seidel)
- WP B04-20 Money Market Pressure and the Determinants of Banking Crises (Jürgen von Hagen and Tai-kuang Ho)
- WP B04-21 The effectiveness of subsidies revisited: accounting for wage and employment effects in business R&D (Volker Reinthaler and Guntram B. Wolff)
- WP B04-22 Non-Discretionary Monetary Policy: The Answer for Transition Economies? (Elham Mafi-Kreft and Steven F. Kreft)
- WP B04-23 Which Lender of Last Resort for the Eurosystem? (Otto Steiger)
- WP B04-24 The Endogeneity of Money and the Eurosystem (Otto Steiger)
- WP B04-25 Exchange Rate Risk and Convergence to the Euro (Lucjan T. Orłowski)
- WP B04-26 Analyzing Trade Opening in Ukraine: Effects of a Customs Union with the EU (Oksana Harbuzyuk and Stefan Lutz)
- WP B04-27 Firm Performance and Privatization in Ukraine (Galyna Grygorenko and Stefan Lutz)
- WP B04-28 Fiscal Crises in U.S. Cities: Structural and Non-structural Causes (Guntram B. Wolff)
- WP B04-29 Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem (Dieter Spethmann and Otto Steiger)
- WP B04-30 Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht über die Mitgliedstaaten und seine Rolle für die EU und den Beitrittsprozeß (Martin Seidel)
- WP B04-31 The Effects of Transition and Political Instability on Foreign Direct Investment Inflows: Central Europe and the Balkans (Josef M. Brada, Ali M. Kutan and Taner M. Yigit)
- WP B05-01 Macroeconomic Adjustment in the New EU Member States (Jürgen von Hagen and Iulia Traistaru)
- WP B05-02 Voice of the Diaspora: An Analysis of Migrant Voting Behavior (Jan Fidrmuc and Orla Doyle)
- WP B05-03 Public Education in an Integrated Europe: Studying to Migrate and Teaching to Stay? (Panu Poutvaara)
- PP B05-04 Währungspolitik als Sozialpolitik (Martin Seidel)
- WP B05-05 Regulatory Standards Can Lead to Predation (Stefan Lutz)
- WP B05-06 Banking Sector (Under?)Development in Central and Eastern Europe (Jürgen von Hagen and Valeriya Dinger)
- WP B05-07 Economic Integration in a Multicore World? (Christian Volpe Martincus and Jennifer Pédussel Wu)
- WP B05-08 Remittances as investment in the absence of altruism (Gabriel González-König)
- WP B05-09 Measuring Tax Burdens in Europe (Guntram B. Wolff)
- PP B05-10 Die Schutzklauseln der Beitrittsverträge (Martin Seidel)
- PP B05-11 Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung (Martin Seidel)

You can download these papers at the ZEI web site
www.zei.de/zei_english/publikation/publ_zeib_pp.htm