

Europäische Integration aus dem Geist des Privatrechts



Würdigung des
vor einhundert
Jahren geborenen
Rechtsgelehrten
und Politikers
Walter Hallstein

Walter Hallstein (1901-1982): Zuhause auf internationalem Parkett. Die politische Laufbahn des Juristen und Professors der Goethe-Universität begann Anfang der fünfziger Jahre. Als Staatssekretär im Bundeskanzleramt und später auch gleichzeitig als Staatssekretär im Auswärtigen Amt hat er an vielen außenpolitisch entscheidenden Verhandlungen der Nachkriegszeit mitgewirkt.

von Friedrich Kübler

Walter Hallstein hat der juristischen Fakultät der Goethe-Universität von 1942 bis zu seinem Tod 1982 angehört. Aber er hatte freilich wenig Gelegenheit, den Beruf des Rechtslehrers in Frankfurt auszuüben. Was Hallstein historischen Rang verleiht, hat sich außerhalb der Universität im neu entstehenden Europa zugetragen – und war doch in nicht unerheblichem Maße von seinen rechtswissenschaftlichen Überzeugungen bestimmt.

Hallstein wurde vor 100 Jahren, am 17. November 1901, in Mainz geboren; seine Eltern stammten aus Hessen. Er studierte Rechtswissenschaft in Bonn, München und Berlin. Er promovierte und habilitierte sich in Berlin, war Assistent bei dem großen Zivilisten Martin Wolff, den das Nazi-Regime in die Emigration zwang, und Referent am Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht. Er wurde 1930 auf ein Extraordinariat nach Rostock und 1940 – trotz der Bedenken des national-sozialistischen Dozentenbundes – nach Frankfurt am Main berufen. 1942 wurde er zum Kriegsdienst eingezogen, geriet in amerikanische Kriegsgefangenschaft und kehrte 1945 nach Frankfurt zurück.

1950 begann die politische Laufbahn. Im Juni wurde er von Konrad Adenauer zum Leiter der deutschen Delegation berufen, die den Schumann-Plan verhandelte, aus dem die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) hervorging. Im August wurde er zum Staatssekretär im Bundeskanzleramt und ein Jahr später zugleich zum Staatssekretär im Auswärtigen Amt bestellt. Er hat maßgeblich mitgewirkt an der Vorbereitung der (später gescheiterten) Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, am Wiedergutmachungsabkommen mit Israel, an der Bereinigung des Saarland-Problems, an der Festlegung der Deutschland- und Ostpolitik Adenauers (für die sich die Bezeichnung „Hallstein-Doktrin“ eingebürgert hat) und vor allem an der Ausarbeitung der römischen Verträge, aus denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hervorgegangen ist. Er wurde 1958 zum ersten Präsidenten der Kommission der EWG gewählt und hat dieses Amt bis 1967 ausgeübt.

Hallstein hat großen Wert darauf gelegt, auch als Staatssekretär und Kommissionspräsident Professor an der Frankfurter Universität zu bleiben. Das war nicht einfach, da es im Grundsatz nicht möglich ist, zugleich Bundes- und Landesbeamter



Konrad Adenauer hatte Walter Hallstein in die Politik geholt. Sein Staatssekretär wurde dann 1958 erster Präsident der Kommission der EWG. Dieses Foto entstand am 30. Januar 1959 beim Empfang aus Anlass des 75. Geburtstags von Bundespräsident Theodor Heuss, zu dem Hallstein aus Brüssel anreiste.

immer weiter zurückgedrängt; der Weg von der Eigenverantwortung zur Volksgemeinschaft ist unauffällig und schicklich: mit der „innervölkischen Entwicklung ist ... in einer eigenartigen und machtvollen Wechselwirkung der moderne totale Krieg verbunden“.

Privatrecht: Nicht Bindungslosigkeit, sondern Freiheit im Recht

Fünf Jahre später, in der Frankfurter Rektoratsrede über die „Wiederherstellung des Privatrechts“ ist Hallstein auf das Thema zurückgekommen. Die Lage des Jahres 1946 wird als „lebensgefährliche Erschütterung“ der Kultur diagnostiziert, die als „Reich von Werten“ die „höchste Wirklichkeit eines Volkes ausmacht“. Das Recht, und insbesondere das Privatrecht, ist Teil dieser Kultur. Für seine Terrainverluste wird auf die Formel von der „Sozialisierung des Privatrechts“ zurückgegriffen (der Rostocker Vortrag freilich mit keinem Wort erwähnt). Sie zeigt sich im Vordringen des öffentlichen Rechts ebenso wie in privatrechtsimmanenten Umbildungen, die – wie der arbeitsrechtliche

zu sein. Er verzichtete 1954 auf seinen Lehrstuhl und wurde stattdessen vom Lande Hessen zum ordentlichen Professor als „Ehrenbeamter“ berufen; dabei dürfte es sich um ein Unikat des Hochschulrechts handeln. Er ist trotzdem nicht nach Frankfurt zurückgekehrt; er hat sich in Stuttgart zur Ruhe gesetzt, wo er 1982 verstorben ist.

„Das Leben selbst ... sozialisiert die Geschäfte.“

Als Hochschullehrer hat sich Walter Hallstein vor allem dem Wirtschaftsrecht gewidmet, das für ihn Teil eines weit verstandenen Privatrechts war. Seine privatrechtstheoretischen Vorstellungen sind in zwei Texten überliefert. 1941 hielt er in Rostock, aus Anlass der „Feier der achten Wiederkehr des Tags der nationalen Erhebung“ einen Vortrag mit dem Titel „Von der Sozialisierung des Privatrechts“. Dort werden Tendenzen der „Vergemeinschaftung“ und der „Entindividualisierung“ verzeichnet, für die nicht so sehr das nationalsozialistische Parteiprogramm, sondern die faktische Entwicklung verantwortlich gemacht wird: „Das Leben selber ... sozialisiert die Geschäfte“. Am Ende steht Resignation: „Was dem Privatrecht seine Rechtfertigung, seinen unermesslichen sittlichen Rang, was ihm seine Unsterblichkeit verleiht, das ist die Verantwortung des Menschen für sein eigenes Leben“. Aber dieses Privatrecht wird

Die Römischen Verträge vom 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft tragen auch die Unterschrift Hallsteins (neben Adenauer, zweite Zeile). Auch inhaltlich tragen diese Verträge die Handschrift des Rechtswissenschaftlers: Er hat sich dazu bekannt, dass der EWG ein „Modell der Privatrechtsgesellschaft“ zugrunde liegt, für das die Prinzipien der Aufklärung und des Liberalismus die Maßstäbe abgeben.



Kündigungsschutz oder die Beschränkungen des Wettbewerbs durch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) – auf Entindividualisierung hinauslaufen. Generelle Folge dieser Entwicklung ist „ein ungeheurer Machtzuwachs des Staats gewesen“, der zum Missbrauch der Staatsmacht und damit zum „Sinken der Rechtsmoral“ geführt hat.

Diese Situation konfrontiert mit der Frage, ob sie als unabwendbares Schicksal hinzunehmen ist. Das wird nunmehr, anders als im Jahre 1941, verneint. „Das Recht ist eine Aufgabe“; die Juristen sind zu seiner aktiven Gestaltung berufen. Deshalb sind die Bedingungen des Verfalls und zugleich die Rolle zu ermitteln, „die dem Privatrecht für die Wiederherstellung unserer Kultur zukommt“. Dafür werden drei Erwägungen angestellt. Auszugehen ist „von der Gewissheit ..., dass diese Wiederherstellung nicht möglich ist, ohne dass der ursprüngliche Eigenwert der Persönlichkeit des einzelnen Menschen wieder anerkannt wird“; damit ist ein „alles verschlingender Zweckrationalismus“ ebenso unvereinbar wie eine begriffsjuristische Tradition, die sich der Einsicht in den wertenden Charakter ihrer Konklusionen verschließt. An zweiter Stelle folgt ein methodisches Programm, das „verlangt, dass auch der Diener des Privatrechts die Grenzen der wissenschaftlichen Arbeitsteilung überbrückt“; exemplarisch werden genannt: die philo-

sophische Fundierung durch die „unentbehrlichen Lehren“ der Ethik; die Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie verstärkte Bemühungen der Rechtsvergleichung. Drittens und abschließend wird nach den Realisierungschancen gefragt. Es wird eingeräumt, dass „ein Teil der Gebietsverluste des Privatrechts für unser Menschenalter unwiderruflich ist“; aber den „Abtretungen an das öffentliche Recht“ sind Grenzen zu ziehen; das „ist und bleibt eine der wichtigsten Funktionen der Grundrechte“. Vor allem aber wird für ein verändertes Verständnis plädiert. Privatrecht bedeutet nicht Bindungslosigkeit und Willkür, nicht Freiheit vom Recht, sondern Freiheit im Recht; Privatrecht hat steuernde und ordnende Funktionen; seine Aufgabe ist „um nichts weniger sozial als die des öffentlichen Rechts“.

Das Modell der Privatrechtsgesellschaft in den römischen Verträgen

Wie haben sich diese Überzeugungen auf den EWG-Vertrag ausgewirkt, an dessen Ausarbeitung Hallstein maßgeblich beteiligt war? Er hat sich dazu bekannt, dass der EWG ein „Modell der Privatrechtsgesellschaft“ zugrunde liegt, für das nicht die nationalstaatlichen Traditionen, sondern die Prinzipien der Aufklärung und des Liberalismus die Maßstäbe abgeben. Diese Modellvorstellung spiegelt sich in wichti-

gen Elementen der römischen Verträge. Sie sind mehr als völkerrechtliche Abmachungen; da die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Souveränität auf die Gemeinschaft übertragen haben, kommt ihnen materiell der Charakter einer Verfassung zu. Sie ist aber – anders als in der kontinentaleuropäischen Doktrin und Praxis – nicht die politische Manifestation eines als homogen vorausgesetzten Staatsvolkes, sondern wie die amerikanische Bundesverfassung die sorgfältig ausgehandelte Einigung der Teilstaaten; das rückt sie in die Nähe der Rousseauschen Lehre von dem die Ordnung des Zusammenlebens stiftenden „contrat social“.

Zudem ist das neue Gebilde primär auf den wirtschaftlichen Austausch zwischen Marktsubjekten bezogen: vorrangige Aufgabe der EWG (heute: EG) war und ist die Einrichtung des gemeinsamen Marktes. Für ihn gilt der Grundsatz des „unverfälschten Wettbewerbs“, den die Kommission zu schützen und zu gewährleisten hat. Die einschlägigen Bestimmungen sind im Vertrag selber festgelegt; das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist nicht mehr allein Wettbewerbspolitik, es hat vielmehr unmittelbaren Anteil am Verfassungscharakter des Vertrags. – Der Übergang zum Binnenmarkt wird gewährleistet durch unmittelbar wirksame Freiheitsrechte, die sich von den traditionellen Grundrechtskatalogen dadurch unterscheiden, dass sie – als Recht des freien Warenverkehrs und als



Im Konversatoren-Palast in Rom wurden am 24. März 1957 die als „Römische Verträge“ bekannten Vertragswerke über den europäischen Markt und die Atomgemeinschaft unterzeichnet: Bundeskanzler Adenauer, Staatssekretär Hallstein und der italienische Ministerpräsident Antonio Segni (rechts).

Als Präsident der EWG-Kommission rangierten für Hallstein die gesamteuropäischen Interessen immer vor den nationalstaatlichen. Das Foto zeigt ihn bei einer Rede im Europäischen Parlament in Straßburg am 27.3.1963; dabei äußerte er sich kritisch zum deutsch-französischen Abkommen und richtete eine „eindringliche Aufforderung an die nationalen Ratifikations-Gesetzgeber und beteiligten Regierungen“, so klar und verbindlich wie möglich festzulegen, dass Auslegung und Anwendung des deutsch-französischen Vertrags „Bestand, Funktionieren und Dynamik“ der europäischen Gemeinschaft nicht beeinträchtigen dürfe.

Freizügigkeit der Arbeitnehmer ebenso wie als Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit – primär auf den wirtschaftlichen Austausch bezogen sind.

Hinzu kommt, dass die der Gemeinschaft übertragenen Hoheitsrechte eng an ihren Zweck gebunden sind. Das zeigt sich etwa bei der Gesetzgebung: die Verordnungen, die dem staatlichen Gesetz entsprechen, müssen begründet werden; sie sind nicht so sehr Ausdruck der Volkssouveränität, sondern eher eine administrative Normsetzung zur Realisierung des vorgegebenen Integrationsprogramms, d.h. zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für den Binnenmarkt. Schließlich ist die EWG nicht als politische, sondern als Rechtsgemeinschaft konzipiert. Demokratische Elemente sind ursprünglich ganz schwach, die „Versammlung“, die erst später zum „Europäischen Parlament“ umgetauft wurde, hat fast nur beratende Funktion. Auf der anderen Seite ist die Stellung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sehr stark; in den sechziger und siebziger Jahren wird er zum „Motor der Integration“.

Grenzen des Modells

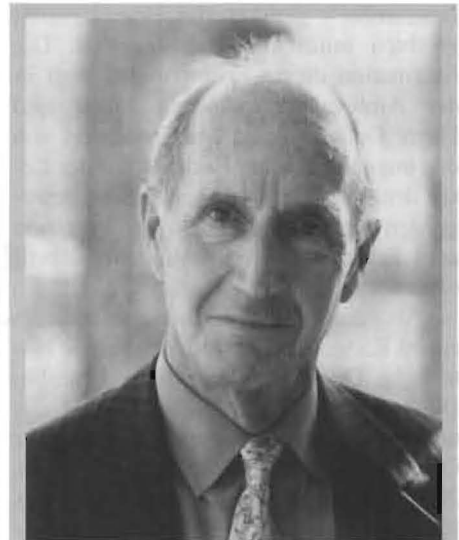
Es tut der Bedeutung Hallsteins keinen Abbruch, wenn abschließend einige der Entwicklungen erwähnt werden, die dem Konzept, mit dem EWG-Vertrag die Rahmenordnung für eine europäische Privatrechtsgesellschaft zu schaffen, schon rasch immer engere Grenzen gezogen haben. Das zeigt sich schon an der europäischen Gesetzgebung. Der EWG-Vertrag war für seine Urheber ein weitreichendes und auf Dauer angelegtes Regelwerk, das nur durch einige einfache Verordnungen und Richtlinien implementiert werden musste, um den gemeinsamen Markt zu vollenden. Für den ersten Schritt der Zollunion traf das zu; es ist vergleichsweise unkompliziert, Zollschränken und protektionistische Deformationen der Besteuerung zu verbieten und zu eliminieren. Als sehr viel schwieriger erwiesen sich die „nichttarifären Handelsbeschränkungen“, d.h. die verbraucher- oder umweltschützenden Vorschriften der Mitgliedstaaten, die den grenzüberschreitenden Güterver-



kehr ernstlich beeinträchtigten. Sie bedurften der Harmonisierung; d.h. die Gemeinschaft musste und muss selber die für alle verbindlichen Standards festlegen; das sind eminent politische Entscheidungen, die das Element hoheitlicher Regelung auf die europäische Ebene zurückgebracht haben.

Damit ist zudem deutlich geworden, dass die Marktfreiheiten des EG-Vertrags allein nicht ausreichen; eine mit Hoheitsbefugnissen ausgestattete Gemeinschaft bedarf der umfassenden Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte. Dieser Aufgabe hat sich zunächst der Europäische Gerichtshof rechtsschöpferisch angenommen. Mittlerweile ist politisch entschieden, dass die EG nicht die Europäische Menschenrechtskonvention übernehmen und in ihre Rechtsordnung integrieren, sondern ihre eigene „bill of rights“ ausarbeiten und verabschieden wird; diese Aufgabe ist freilich noch nicht vollendet.

Mit der Rückkehr politischer Entscheidung ist schließlich das „demokratische Defizit“ der Gemeinschaft immer offensichtlicher geworden. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments sind Schritt für Schritt erweitert worden; der damit erreichte Zustand wird aber weiterhin als unbefriedigend empfunden. Das hängt nicht zuletzt mit der Erweiterung des Gemeinschaftszwecks zusammen: der Übergang zur Europäischen Union (EU) bedeutet, dass die Wirtschaftsgemeinschaft nur noch eine der tragenden Säulen ist, neben die die gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik und die gemeinsame Innen- und Justizpolitik als eigenständige Aufgabengebiete getreten sind.



Professor Dr. Friedrich Kübler (68) lehrte und forschte von 1976 bis 1998 zum Wirtschafts- und Bürgerliches Recht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität. Seit 1998 ist er emeritiert, aber der Goethe-Universität weiterhin eng verbunden. Zudem ist er seit 1985 regelmäßig als Professor of Law an der University of Pennsylvania in Philadelphia tätig. Als Rechtsanwalt (of counsel) engagiert sich Kübler außerdem in der bekannten Frankfurter Kanzlei „Clifford Chance Pünder“. Kübler ist Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), des European Shadow Financial Regulatory Committee und des American Law Institute; als Sachverständiger „Recht“ wirkt er im Verwaltungsrat des Hessischen Rundfunks mit. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen: deutsches und vergleichendes Gesellschaftsrecht, Recht der internationalen Finanzmärkte, Medienrecht, Europarecht und Privatrechtstheorie.