

## Deutschland in der Europäischen Union

Europa besinnt sich im gegenwärtigen rechtlichen und politischen Umbruch auf seine rechtliche Stärke: die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen seiner Staaten. Art. F Abs. 2 EUV anerkennt diese Verfassungsüberlieferungen als Entstehens- und Erkenntnisquelle für Recht. Der Ursprung dieses Rechts liegt bei den Staaten; das Recht und die Staaten stehen in der Kontinuität einer europäischen Rechtstradition; diese Tradition weist auf Gemeinsamkeiten unter den Staaten, auch auf eine Offenheit für die supranationale Zusammenarbeit.

Der „Europa-Artikel“ des Art. 23 Abs. 1 GG nimmt diesen Rechtsgedanken auf, wenn er die Bundesrepublik Deutschland ermächtigt, bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, diese Ermächtigung aber durch zwei Struktursicherungsklauseln einschränkt, die den Bestand der Bundesrepublik Deutschland in seinen elementaren Verfassungsstrukturen garantiert (Art. 23 Abs. 1 Satz 3, 79 Abs. 3 GG) und zugleich die Mitwirkung auf eine Europäische Union beschränkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

Das Ziel dieser Integration, die „Europäische Union“, ist grundsätzlich auf Gesamteuropa ausgerichtet, eine kulturgeographische Region und Idee, die im wesentlichen durch die Tradition einer christlich-abendländischen Verpflichtung auf Menschenwürde und personale Gleichheit, durch die aufgeklärte Offenheit von Forschung und Lehre, durch einen Wirtschaftsliberalismus und seine sozialstaatliche Mäßigung geprägt ist. Wenn dennoch mit der „Europäischen Union“ gegenwärtig nur ein Verbund von zwölf Staaten bezeichnet wird, so verdient diese Union ihren Namen „Europäische“ lediglich dadurch, daß sie mit diesem Namen ihre Offenheit für alle europäischen Staaten betont. Dies hervorzuheben ist gerade Anliegen des Grundgesetzes, weil Deutschland nach seiner mitteleuropäischen Lage und seiner historischen Erfahrung daran gelegen ist, das gegenwärtig noch bestehende rechtliche und wirtschaftliche Gefälle zu seinen östlichen Nachbarländern zu verringern und möglichst gänzlich abzubauen.

Ausgangspunkt der europäischen Integration sind demnach die Mitgliedstaaten mit einer verfassungsrechtlich gebundenen Staatsgewalt, die sich zu einer „Union der Völker Europas“ zusammenschließen (Art. A EUV). Das Ruhen der Europäischen Union in der Mitgliedschaft der ihr zugehörigen Staaten hat Bedeutung für die Geltung und Wirkkraft der nationalen Verfassungen im Integrationsprozeß und deren Zusammenwirken als gemeineuropäisches Verfassungsrecht (zu I), für den Vertrag als Rechts-

grundlage der Europäischen Union, seiner Geltung in Deutschland, der von ihm veranlaßten Kooperation zwischen deutschen und europäischen Organen sowie für Art und Dauer der rechtlichen Bindung (zu II) sowie für die Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse zwischen europäischen und nationalen Organen (zu III).

## I. Die Europäische Union als Staatenverbund

### 1. Keine vereinigten Staaten von Europa

Die Europäische Union läßt sich aus der Perspektive der einzelnen Mitgliedstaaten und ihres Verfassungsrechts deuten, weil die Mitgliedstaaten auch nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union als souveräne Staaten fortbestehen. In dem Beschluß von Edinburgh<sup>1</sup> betonen die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs, daß im Rahmen des Unions-Vertrages unabhängige und souveräne Staaten beschlossen haben, im Einklang mit den bestehenden Verträgen einige ihrer Befugnisse und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben. Der deutsche Bundeskanzler hat am 6. Mai 1993<sup>2</sup> klargestellt, daß mit den Maastrichter Verträgen eine Gründung „Vereinigter Staaten von Europa“, die der Staatswerdung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar wäre, nicht beabsichtigt sei. Die EG existiert also, weil und solange Mitgliedstaaten sie mit Leben füllen. Es ist kein europäischer Staat entstanden, in dem die Mitgliedstaaten nur noch die Funktion von Ländern im Rahmen eines Bundesstaates erfüllen. Das Denken in einem Stufenbau von Staatlichkeit – in dem die geographisch größere Einheit jeweils die kleinere dominiert, in dem also die Mitgliedstaaten ihre Souveränität in der EG verlören und sodann die EG gar in der nächstgrößeren völkerrechtlichen Einheit, der UNO, aufginge –, verhindert das Verständnis der europäischen Integration. Die EG ruht rechtlich und politisch in ihren Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft, die Mitgliedschaft fortzusetzen und EG-Recht anzuwenden.

Entsprechend dieser Vertragskonzeption nimmt der Unions-Vertrag auf die Unabhängigkeit und Souveränität der Mitgliedstaaten Rücksicht und verpflichtet die Union zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten (Art. F Abs. 1 EUV), stattet Union und Europäische Gemeinschaften nach dem Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit nur mit bestimmten Kompetenzen und Befugnissen aus (Art. E EUV, Art. 3b Abs. 1 EGV) und erhebt das Subsidiaritätsprinzip für die Union (Art. B Abs. 2 EUV) und für die Europäische Gemeinschaft (Art. 3b Abs. 2 EGV) zum verbindlichen Rechtsgrundsatz. Auch die Europäische Union bleibt in den ihr zugehörigen Gemeinschaften im Kern eine Wirtschaftsgemeinschaft, die eine Zollunion, die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 3 Buchst. a EGV) und den Binnenmarkt (Art. 3 Buchst. c EGV) verwirklicht, das Recht zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes angleicht (Art. 3 Buchst. h EGV), die Wirtschaftspolitik der Mit-

<sup>1</sup> Vom 11. und 12. Dezember 1992, Teil B Anlage 1, BullBReg. Nr. 140 vom 28. Dezember 1992, S. 1290.

<sup>2</sup> BullBReg. Nr. 39 vom 17. Mai 1993, S. 341 <343f.>.

gliedstaaten koordiniert (Art. 3a Abs. 1 EGV) und eine Währungsunion vorbereitet (Art. 3a Abs. 2 EGV). Die von den bisherigen drei Europäischen Gemeinschaften abgehobene Europäische Union ist gegenwärtig lediglich zu einer intergouvernementalen Zusammenarbeit – insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie im Bereich Justiz und Inneres – ermächtigt.<sup>3</sup>

## 2. Staatsgründung in Bindung allein an ungeschriebene europäische Rechtskultur

Müßte die Gründung der Europäischen Union als Entstehen eines neuen Staates gedeutet werden, so wäre Deutschland nicht mehr selbständiger Mitgliedstaat in einem Staatenverbund; vielmehr würde der bisherige Mitgliedstaat in den neu entstehenden Staat eingegliedert. Das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten verlöre seine dirigierende Kraft gegenüber dem neuen Staat. Die Rechtsmaßstäbe der Staatsgründung und sodann der verfassunggebenden Gewalt verschöben sich vom Staatsrecht zu einer europäischen Allgemeinen Staatslehre. Das Grundgesetz könnte mit seinem auf den deutschen Staat bezogenen Geltungsgrund und Verbindlichkeitsanspruch das Entstehen des neuen Staates nicht rechtlich anleiten, sondern wäre allenfalls Verhandlungsmaxime für die Mitwirkung der deutschen Vertreter bei den Beratungen zur Staatsgründung.

Entstehensgrund und Erkenntnisquelle für eine Gründung eines Europastaates und seine Verfassungsgebung wäre letztlich allein die europäische Rechtskultur und ihre ungeschriebenen Rechtsgrundsätze. Während die Gründung eines Staatenverbundes in den Verfassungen der Mitgliedstaaten und ihren Ermächtigungen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen eine positivrechtliche Grundlage findet, entstehen Staaten und Verfassungen im Zwischenbereich zwischen Normativität und Faktizität.<sup>4</sup> Orientierungsmaßstab für diese Staatswerdung und Verfassungsgebung wäre die europäische Rechtskultur. Diese allerdings deckt sich im Elementaren mit den Kerninhalten der mitgliedstaatlichen Verfassungen: dem Bild eines würdebegabten, zur Freiheit fähigen Menschen, dem Gedanken der aktiven Teilnahme politisch freier Bürger am Staatsleben und der daraus sich ergebenden Staatsform einer repräsentativen Demokratie, den Erfahrungen eines Rechtsstaates mit einem unverbrüchlichen Gesetz, einer Gewaltenteilung einschließlich des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der Staatsgewalt, eines gesicherten Katalogs von Menschen- und Grundrechten und einer legitimierenden, auch Kontrolle und Haftung ermöglichenden Verantwortlichkeit der Staatsorgane, in den Freiheiten des Berufs und des Eigentums sowie einer sozialstaatlichen Zugehörigkeit jedes Inländers zur Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft des Staates.

Diese europäische Rechtskultur verdient mehr Vertrauen, als die jüngste deutsche Diskussion um den Geltungsgrund des Grundgesetzes es glauben machen will. Wenn

<sup>3</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht, EuGRZ 1993, S. 429 <435, 439>.

<sup>4</sup> Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, 1986, S. 10f; Paul Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, HStR Bd. VII, 1992, § 183 Rdnr. 34.

die Verfassungsdiskussion nach der Wiedervereinigung Deutschlands sich zu wesentlichen Teilen der Frage zugewandt hat, ob die wiedergewonnene Verfassungseinheit durch eine Verfassungsneuggebung unterfangen werden müsse, so schienen die nachdrücklichen Rufer nach einer Volksabstimmung über das Grundgesetz bereit, die Erlungenschaften von Rechtsstaat und Demokratie zur Disposition einer einmaligen Abstimmung zu stellen. Eine Volksabstimmung, die nicht lediglich Geste einer Integration sein soll, sondern das zukünftige Verfassungsrecht vom Abstimmungsergebnis abhängig macht, müßte auch ein – zu Recht nicht erwartetes – Abstimmungsergebnis akzeptieren, das Rechtsstaat und Demokratie abschafft, bei dem also das demokratische Wahlvolk in einem demokratischen Abstimmungsverfahren der nachfolgenden Generation Demokratie und Rechtsstaat rechtsverbindlich vorenthält.

Ein derart formales Demokratieverständnis verkennt den in der europäischen Tradition wurzelnden Demokratiegedanken, der die jeweils gegenwärtige Staatsgewalt durch das jeweils gegenwärtige Staatsvolk legitimieren und in Verantwortung nehmen will, in seinem kontinuierlichen Geltungsanspruch jedoch nicht unter plebiszitärem Widerrufsvorbehalt steht. Staatswerdung und Verfassunggebung haben kulturgeschichtliche Voraussetzungen, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fordern, ohne ihrerseits aber aus dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip abgeleitet werden zu können.

Der Geltungsbereich elementarer Verfassungsprinzipien in einer Rechtstentstehens- und Rechtserkenntnisquelle unabhängig von einem formalen Abstimmungsakt und von einem geschriebenen Rechtstext relativiert den Gegensatz zwischen mitgliedstaatlicher und gemeineuropäischer Verfassung. Er macht bewußt, daß die europäische Integration – insbesondere im Europarat und in der europäischen Menschenrechtskonvention – schon weiter vorangeschritten ist als manche Verlautbarungen zur Europäischen Gemeinschaft es glauben machen wollen. Allerdings zeigt er mit gleicher Deutlichkeit, daß das friedenswahrende und freiheitsgewährende „vereinte Europa“ nicht allein im Organisationsstatut einer Europäischen Gemeinschaft und dessen Verdichtung gesucht werden darf. Die europäische Rechtstradition verweist vielmehr im Gegenteil auf die Rechtsgewähr durch Staaten, ihre verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Bindung und die darin angelegte Offenheit für eine internationale Zusammenarbeit, nach der die Staatsgrenzen Markierungen kultureller Eigenständigkeit und bürgerbezogener politischer Verantwortlichkeit sind, nicht aber abschottende und einen Gegner definierende Herrschaftslinien.

Soweit die europäischen Staaten ihrerseits in der Entwicklung begriffen sind, also Staaten entstehen und vergehen können, setzt die europäische Tradition eines freiheitlichen und – aus dem Freiheitsgedanken abgeleitet – eines demokratischen Staatsverständnisses für die Staatswerdung zunächst das Entstehen eines Staatsvolkes voraus. An diesem aber fehlt es gegenwärtig für Europa. Wir haben keine europäische Bevölkerung, die sich bereits heute ihrer Zusammengehörigkeit bewußt, von einem gemeinsamen Willen zur einheitlichen Hervorbringung und Durchführung des Rechts geprägt und bereit ist, sich gemeinschaftlichen Herrschaftsorganen unterzuordnen. Solange aber die Voraussetzungen einer europäischen Demokratie fehlen – auch die europaweit wirkenden politischen Parteien und Medien, die stetige Auseinandersetzung des demo-

kratischen Volkes mit europäischen Angelegenheiten, die Sichtbarkeit und Verstehbarkeit europäischer Handlungsziele und Entscheidungsverfahren –, bleibt der Gedanke eines europäischen Staates Vision. Würden hingegen den verschiedenen europäischen Staatsvölkern die Herrschaftsstrukturen eines europäischen Staates übergestülpt, so wäre der Pfad rechtsstaatlich-demokratischer Verfassungskultur verlassen.

### 3. Der Begriff des Staatenbundes

Deshalb ist für die rechtliche Beurteilung der Europäischen Union entscheidend, daß sie ein Zusammenschluß von Staaten, nicht ein Staat ist. Das Bundesverfassungsgericht<sup>5</sup> qualifiziert die Europäische Union als einen Staatenverbund; dieser Begriff grenzt die Union deutlich vom Bundesstaat ab, spricht andererseits die besondere Verbundenheit der Mitgliedstaaten in der Union im Willen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Hoheitsgewalt ausdrücklich an. Der Begriff der Europäischen „Gemeinschaft“ ist für die „erste Säule“ der Union, die ehemalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Europäische Atomgemeinschaft reserviert; er soll zudem die Europäische Gemeinschaft von den beiden anderen „Gemeinschaften“ abgrenzen. Der Mantelbegriff „Gemeinschaft“ überdeckt die strukturell tiefgreifenden Veränderungen in der Entwicklung von der ehemaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Römischen Verträge (1957) bis zum Maastricht-Vertrag (1992). Der Begriff „Staatenbund“ andererseits umfaßt jeden Zusammenschluß von Staaten und ist zu blaß, um die Absprache gemeinsamer Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen zum Ausdruck zu bringen; oder er weist in der klassischen, von der Tradition des Deutschen Bundes von 1850 geprägten Tradition auf das Verteidigungsbündnis,<sup>6</sup> das nach Art. J.4 EUV gegenwärtig jedoch bloße Zukunftsperspektive ist. Der „Staatenverbund“ hingegen bezeichnet das demgegenüber Besondere, innerhalb der völkerrechtlichen Verträge Außerordentliche: die Verbundenheit der Mitgliedstaaten in der Absicht, einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben.

## II. Der Vertrag als Grundlage der Europäischen Union

Im Verbund souveräner Staaten ist Geltungs- und Anwendungsgrund für Gemeinschaftsrecht der von diesen Staaten geschlossene Vertrag. Diese vertragliche Grundlage des Europarechts hat Konsequenzen für den Geltungsgrund des Gemeinschaftsrechts in Deutschland (zu 1.), für die Kooperation zwischen deutschen und europäischen Institutionen (zu 2.) und für Art und Dauer der rechtlichen Gebundenheit Deutschlands in dem europäischen Staatenverbund (zu 3.).

---

<sup>5</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <insbesondere 439>.

<sup>6</sup> Vgl. Christian Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, S. 489 <492>.

## 1. Der staatliche Rechtsanwendungsbefehl als Geltungsgrund für Europarecht

Verantwortlich für alle Hoheitsausübung in einem Gemeinwesen ist der Staat. Mit der Einräumung von Hoheitsbefugnissen an die Europäische Union entledigt sich der Mitgliedstaat nicht dieser Verantwortlichkeit;<sup>7</sup> der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes wird lediglich zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus europäischer Quelle Raum gelassen.<sup>8</sup> Geltungsgrund für Europarecht und seine Anwendung in Deutschland ist der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl, das deutsche Zustimmungsgesetz zu dem jeweiligen europarechtlichen Vertrag.<sup>9</sup> Europarecht fließt also nur über die Brücke des nationalen Zustimmungsgesetzes nach Deutschland ein. Soweit diese Brücke dieses Recht nicht trägt, entfaltet es jedenfalls in Deutschland keine Rechtsverbindlichkeit.

Die parlamentarische Zustimmung zum Unions-Vertrag aber findet im Grundgesetz ihre verfassungsrechtliche Grundlage und Grenze. Damit unterliegt der Inhalt dieses deutschen Gesetzes – das primäre Gemeinschaftsrecht als konzeptionelle Einheit – in seinem Geltungsanspruch für Deutschland den Bindungen des Grundgesetzes und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. Gerade die ausdrückliche und im vergangenen Jahr in Art. 23 erneuerte Europarechtsoffenheit des Grundgesetzes bestätigt, daß die staatsrechtlich verfaßte Gewalt auch in ihren europabezogenen Äußerungen verfassungsgebunden bleibt und auch im Rahmen der europäischen Integration vom Grundgesetz angeleitet und begrenzt ist. Art. 23 GG aber ist ein Stein im Gesamtmosaik des Verfassungsrechts, der besonders hell leuchtet, aber seinerseits nicht die Ausgewogenheit und Abgestimmtheit des Gesamtgemäldes dieser Verfassung sprengen darf.

## 2. Die Kooperation zwischen deutschen und europäischen Organen

Die vertragliche Grundlage des europäischen Staatenverbundes wirft eine besondere Gerechtigkeitsfrage auf, wenn Streit über den Vertragsinhalt entsteht. Ein solcher Streit wird regelmäßig weniger unter den vertragschließenden Mitgliedstaaten und mehr zwischen Mitgliedstaat und den im Vertrag zur Hoheitswahrnehmung ermächtigten europäischen Organen entstehen. In diesen Fällen erscheint es wenig einleuchtend, die Streitscheidung allein einer Seite der Vertragsberechtigten zu überlassen, also etwa nur den europäischen Organen eine abschließende Streitschlichtungskompetenz zuzuweisen.

Dementsprechend suchen der Unions-Vertrag und das Grundgesetz übereinstimmend nicht die einseitige Streitbefriedung, sondern einen behutsamen Ausgleich durch eine Zuordnung und Ausbalancierung von Kompetenzen unter den beteiligten Ho-

<sup>7</sup> Vgl. Volkmar Götz, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1993, S. 1081 <1082>.

<sup>8</sup> BVerfGE 37, 271 <280>; 58 1 <28>; 59, 63 <90>; 73, 339 <374>.

<sup>9</sup> BVerfGE 31, 145 <173 ff.>; 73, 339 <375>; 75, 223 <244>; EuGRZ 1993, S. 429 <438 f.>.

heitsbefugten. Das Grundprinzip des Unions-Vertrages besagt, daß für die Auslegung und Anwendung des Vertrages der EuGH zuständig ist (Art. 164 EGV, Art. L EUV), für die Vertragsänderung (Art. NEUV) und für die Vertragserweiterung (Art. K.9 EUV) die Kompetenz hingegen bei den Mitgliedstaaten liegt. Rechtsfortbildung im Binnenbereich des Vertrages ist Sache des EuGH,<sup>10</sup> Rechtsschöpfung durch Vertragserweiterung hingegen Sache der Mitgliedstaaten. Diese Kompetenzgrenze bestätigt der EG-Vertrag ausdrücklich auch für die Kompetenz zur Schließung einer Vertragslücke, die Art. 235 EGV allenfalls dem Rat zuweist und dort einen einstimmigen Beschluß, also die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraussetzt.<sup>11</sup> Diese Grenzziehung nimmt Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG auf, wenn er für die Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und für vergleichbare Regelungen ein Zustimmungsgesetz fordert.

Diese Kompetenzteilung hat nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts<sup>12</sup> konkrete Folgen auch für die Grenzen der Rechtsfortbildung. Wenn der Unions-Vertrag nunmehr auf der Grundlage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung die Kompetenzen zur Wahrnehmung von Hoheitsrechten erneut erweitert, der Vertrag andererseits die Vertragsänderung – in einem regelmäßigen und auch in einem vereinfachten Verfahren – regelt, so begrenzt diese Unterscheidung die zukünftige Handhabung der Einzelermächtigung. Mag bisher eine dynamische Erweiterung der bestehenden Verträge auf eine großzügige Handhabung des Art. 235 EGV im Sinne einer „Vertragsabrundungskompetenz“,<sup>13</sup> auf den Gedanken der inhärenten Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften („implied powers“)<sup>14</sup> und auf eine Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse („effet utile“)<sup>15</sup> gestützt worden sein, so wird in Zukunft bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften zu beachten sein, daß der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf; eine solche Auslegung von Befugnisnormen – so fügt das Gericht hinzu<sup>16</sup> – würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.

Diese Aussage gewinnt Bedeutung auch für die Rechtsbeziehungen zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht. Dem Bundesverfassungsgericht ist die Aufgabe „anver-

<sup>10</sup> Zur richterlichen Rechtsfortbildung vgl. BVerfGE 75, 223 <240f.>.

<sup>11</sup> Vgl. Christian Hillgruber, Grenzen der Rechtsfortbildung durch EuGH – Hat Europarecht Methode? in: v. Danwitz u. a. (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer europäischen Staatlichkeit, 1993, S. 31 <42f.>.

<sup>12</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <445>.

<sup>13</sup> Vgl. Oppermann, Europarecht, 1991, S. 169f.; Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Paris am 19./20. Oktober 1972, Ziff. 15, abgedr. in: Europa-Archiv 1972, D 503 <D 508>; Richtlinie des Rates 79/409 vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl.Nr. L 103, S. 1.

<sup>14</sup> EuGH, Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263 <274ff.>; EuGH, Urteil vom 17. Juli 1976, Kramer u. a., verb. Rs. 3, 4, 6/76, Slg. 1976, 1279 <1309ff.>.

<sup>15</sup> EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1970, Rs. 9/70, Grad/Finanzamt Traunstein, Slg. 1970, 825 <838>; EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1974, Rs. 41/74, van Duyn/Home Office, Slg. 1974, 1337 <1348>; EuGH, Urteil vom 30. Mai 1989, Rs. 242/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425 <1452f.>.

<sup>16</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <445>.

traut“ (Art. 92 GG), rechtsprechend über die verfassungsrechtlichen Grenzen des Zustimmungsgesetzes zu wachen, das Europarecht in Deutschland zur Anwendung bringt. Die Bestimmtheit dieses Gesetzes liegt dabei in voraussehbar umgrenzten Einzelermächtigungen, die von den vertraglich ermächtigten Organen ausgelegt und angewandt, nicht aber über den Vertrag und das diesen Vertrag für anwendbar erklärende Zustimmungsgesetz hinaus ausgedehnt werden dürfen. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet insoweit, daß ein wirksamer verfassungsrechtlicher Schutz gegenüber jeder Hoheitsgewalt, also auch der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften, generell sichergestellt ist.<sup>17</sup> Damit trifft das Bundesverfassungsgericht zunächst eine Kompetenz und Verantwortlichkeit für die Verfassungsgemäßheit des primären Gemeinschaftsrechts. Die Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland hingegen übt das Bundesverfassungsgericht in einem Kooperationsverhältnis<sup>18</sup> zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich insoweit auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken kann.

Diese Rechtsprechung betont somit einerseits das Kooperationsverhältnis zum EuGH, also das wechselseitige aufeinander Angewiesensein und die gegenseitige Ergänzung beider Institutionen, zeichnet andererseits eine klare Grenzlinie beider Kompetenzbereiche bis in einzelne Rechtsfolgen nach. Das Kooperationsverhältnis entspricht dem gerade die völkerrechtliche Vereinbarung kennzeichnenden Gebot der Zusammenarbeit und Rücksichtnahme. Die strikte Kompetenzabgrenzung hingegen folgt dem im Kalkar-Beschluß<sup>19</sup> betonten Grundsatz, daß im Rahmen der Kompetenzordnung Verantwortlichkeiten klar und von vornherein offenbar zugewiesen werden, Abwägungs- und Ausgleichsverfahren also eher im Grundrechtsbereich, nicht aber in der Kompetenzordnung ihren Platz haben.

Dementsprechend werden Kompetenzüberschreitungen europäischer Organe in ständiger Rechtsprechung vorbeugend zurückgewiesen.<sup>20</sup> Würden europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag und damit vom Inhalt des deutschen Zustimmungsgesetzes nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane dürften diese Rechtsakte in Deutschland nicht anwenden. Das Bundesverfassungsgericht prüft somit, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen. Damit anerkennt ein mitgliedstaatliches Verfassungsgericht seine Aufgabe, einen Beitrag auch zur Einheitlichkeit des Europäischen Rechts und zu seiner verlässlichen Verankerung in der maßgebenden Rechtsquelle zu leisten: die Entwicklung des Europarechts findet ihre Grenzen in

---

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 73, 339 <386>.

<sup>18</sup> EUGRZ 1993, 429 <436>.

<sup>19</sup> BVerfGE 81, 310 <331 f.> – Kalkar II –.

<sup>20</sup> BVerfGE 58, 1 <30f.>; 75, 223 <235, 242>; EuGRZ 1993, 289, C. 1 a. E.

seinem Geltungsgrund, dem für jeden Mitgliedstaat gleichermaßen bestimmbarer Inhalt des Unionsvertrages. Im Vertrag angelegte Auslegungsprobleme werden in einer behutsamen, von allen Mitgliedstaaten tragbaren Interpretation bewältigt werden können: Mittelpunkt richterlicher Tätigkeit ist und bleibt die gemeinschaftliche Vertragstreue, nicht die Kühnheit allein finaler Vertragsexegesen.

### 3. Die Geltungsdauer des Vertrages

Die vertragliche Grundlage einer deutschen Mitgliedschaft in der EG bestimmt auch Art und Dauer dieser Zugehörigkeit. Da der EG-Vertrag in Deutschland allein aufgrund des Zustimmungsgesetzes Rechtsverbindlichkeit gewinnt, bestimmt der Bundestag über die Mitgliedschaft Deutschlands in der EG, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung.<sup>21</sup> Die Gemeinschaftsgewalt leitet sich von den Mitgliedstaaten ab und kann im deutschen Hoheitsbereich nur kraft des deutschen Rechtsanwendungsbefehls verbindlich wirken. Deutschland ist einer der „Herren der Verträge“, der seine Gebundenheit an den „auf unbegrenzte Zeit“ geschlossenen Unionsvertrag (Art. Q EUV, Art. 214 EGV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet hat, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnte.<sup>22</sup> Würde der deutsche Bundestag seine Zustimmung nicht mehr aufrechterhalten, so bliebe das Europarecht im europäischen Rechtskreis zwar verbindlich, diese Verbindlichkeit würde aber Deutschland nicht erreichen, weil die Brücke des Zustimmungsgesetzes das Einbringen des Europarechts in den deutschen Hoheitsbereich nicht mehr tragen würde.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil diese Abhängigkeit des Europarechts vom Fortbestehen des deutschen Rechtsanwendungsbefehls dreimal hervorgehoben. Zunächst im allgemeinen Maßstab des Erfordernisses, der Bundestag habe die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm hinreichend bestimmbar festzulegen;<sup>23</sup> sodann zu der trotz Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der EG verbleibenden Souveränität Deutschlands und seiner Gleichheit mit anderen Staaten i. S. des Art. 2 Nr. 1 der Satzung der Vereinten Nationen;<sup>24</sup> schließlich bei der Beurteilung einer hinreichenden Sicherung der Währungsunion als stetige Stabilitätsgemeinschaft auch nach Eintritt in die dritte Stufe, für die der Vertrag materielle Stabilitätsmaßstäbe und institutionelle Vorkehrungen wie die Unabhängigkeit der Zentralbank vorsieht, dann aber letztlich – als ultima ratio – beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung Deutschlands aus der Gemeinschaft nicht entgegensteht.<sup>25</sup>

Die Feststellung, daß die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU nicht ein ewiger Bund auf Gedeih und Verderb auch bei jeder Fehlentwicklung dieses Staatenverbundes

---

<sup>21</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <438>.

<sup>22</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <439>.

<sup>23</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <438>.

<sup>24</sup> Vom 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II S. 430; vgl. EuGRZ 1993, S. 429 <439>.

<sup>25</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <443>.

sei, hat in der Fachöffentlichkeit Kritik hervorgerufen. Die Betonung „eines deutschen Austrittsrechts aus der Europäischen Gemeinschaft“ sei völlig unnötig;<sup>26</sup> der Hinweis auf die Souveränität des Mitgliedstaates betone letztlich ein politisches Dogma oder die Normalität des Faktischen;<sup>27</sup> das Urteil biete Ansatzpunkte für eine secessionistische Deutung.<sup>28</sup> Selbst wenn diese Kritiker der Hinweis auf die normative Gestaltungskraft der Verfassung nicht überzeugen sollte, mag sie jedenfalls die Überzeugungskraft der für jeden Mitgliedstaat spürbaren Vorzüge eines europäischen Staatenverbundes beruhigen. Die EG und die Europäische Union brauchen keine „unumkehrbaren“<sup>29</sup> Automatismen, welche die Mitgliedstaaten durch eine rechtliche Zwangsjacke in die Währungsunion führen. Vielmehr bleibt Geltungsgrund der Verträge und aller in ihnen programmatisch in Aussicht genommenen Unumkehrbarkeiten letztlich der parlamentarische Rechtsanwendungsbefehl, der in allen Mitgliedstaaten in seinem Entstehen und in seiner Fortdauer demokratisch zu verantworten ist und deshalb zur Disposition des Wählers steht. Die EG ist ein Verbund demokratischer Staaten, der alle gegenwärtige Hoheitsgewalt vom Staatsvolk legitimiert wissen will, kein gegen die Demokratie gewendeter Zwangsverband.

Der Unions-Vertrag gewinnt – wie jeder völkerrechtliche Vertrag – seine Stärke dadurch, daß seine Rechtsverbindlichkeit auf die Plausibilität seiner Inhalte und seine Vermittelbarkeit gegenüber dem Staatsvolk gestützt werden kann. Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Union, nicht weil es in einem Vertragsnetz gefangen ist, sondern weil es in seinem Staatsvolk diesen Vertrag trägt. „Im Zustimmungsgesetz zum Beitritt zu einer Staatengemeinschaft ruht die demokratische Legitimation sowohl der Existenz der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten bindet“.<sup>30</sup>

### III. Die Zuteilung von Kompetenzen und Befugnissen

Im Rahmen dieses von den Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten getragenen Staatenverbundes sind die Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse in einer klaren, justiziablen Grenzziehung aufgeteilt. Die Konzeption dieser Zusammenarbeit wird insbesondere in den Kompetenzen der Parlamente (zu 1), bei der Wahrung der Grundrechte (zu 2), im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (zu 3) und in der Währungsunion (zu 4) deutlich.

---

<sup>26</sup> Oppermann, FAZ vom 21. Oktober 1993, Leserbrief.

<sup>27</sup> Albert Bleckmann/Ulrich Pieper, Maastricht, Die grundgesetzliche Ordnung und die „Superrevisionsinstanz“, RIW 1993, S. 969 <975>; vgl. auch Volkmar Götz, JZ 1993, S. 1081 <1085>.

<sup>28</sup> Vgl. Tomuschat, a. a. O., S. 495.

<sup>29</sup> Vgl. das Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, das von der „Unumkehrbarkeit“ des Übergangs der Gemeinschaft in die dritte Stufe der Wirtschaftsunion und von dem Ziel eines „unwiderruflichen“ Eintretens in die dritte Stufe spricht.

<sup>30</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <437>.

## 1. Parlamentarismus

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Entparlamentarisierung wesentlicher Entscheidungen durch den EG-Vertrag. Das Parlament ist das zentrale Legitimations- und Entscheidungsorgan einer repräsentativen Demokratie, scheint jedoch gegenwärtig in seinen Funktionen und Kompetenzen mehrfach bedroht. Die europäische Integration ersetzt die parlamentarische Gesetzgebung durch eine exekutive Rechtssetzung, überantwortet zudem wesentliche währungspolitische Entscheidungen einem auch gegenüber dem Parlament unabhängigen Sachverständigenrat. Dies geschieht in einer Zeit, in der in Deutschland das Parlament auch in seinem zweiten klassischen Kompetenzkern, der Budget-Hoheit, durch die wachsende Zahl und Volumina von Nebenhaushalten erhebliche Aufgaben verliert. Sollten angekündigte Verfassungsänderungen zudem Staatszielbestimmungen, etwa eine Verpflichtung auf den Umweltschutz, vorsehen, also das bisher instrumentale konzipierte Grundgesetz durch Finalitäten anreichern und deren Verdeutlichung und Konkretisierung dem Bundesverfassungsgericht zur Aufgabe machen, so verlagern sich Entscheidungskompetenzen vom Gesetzgeber auf die rechtsprechende Gewalt. Würden schließlich zentrale Grundsatzentscheidungen auch noch einem Plebiszit vorbehalten, vielleicht auch – auf Landesebene – der Ministerpräsident unmittelbar gewählt, so würde eine Kompetenzerosion zu Lasten des Parlaments fortgesetzt, die in ihren jeweiligen Einzelzielen teilweise gute Gründe für sich haben mag, in ihrem Zusammenwirken aber das Prinzip der repräsentativen Demokratie berührt.

Der EG-Vertrag betrifft die Fragenbereiche des exekutiv gesetzten Rechts, der Kompetenzverteilung zwischen mitgliedstaatlichem und europäischem Parlament sowie die Abschirmung des Währungssachverständigenrat gegen parlamentarischen Einfluß.

a) Wenn ein Mitgliedstaat einem Staatenverbund die Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen einräumt, verliert damit das mitgliedstaatliche Parlament und mit ihm der wahlberechtigte Bürger notwendig an Einfluß auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die Bindung eines Staates in einem Staatenverbund ist in der Offenheit der Verfassungsstaaten für das Völkerrecht angelegt. Demokratische Staaten sind nicht – jenseits des Einstimmigkeitsprinzips – integrationsunfähig. Vielmehr kann eine parlamentarische Zustimmung zu einem Staatenverbund auch deren Befugnis zur Mehrheitsentscheidung legitimieren. Allerdings findet das Mehrheitsprinzip in dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme eine Grenze in den Verfassungsprinzipien und elementaren Rechten der Mitgliedstaaten.<sup>31</sup> Dieses bestätigt auch der Art. F Abs. 1 EUV, der die Union verpflichtet, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten.

Die Europäische Union und die in sie eingegliederte Europäische Gemeinschaft finden ihre demokratische Legitimationsgrundlage in den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten. Die Union ist eine „Union der Völker Europas“ (Art. A Abs. 2 EUV). Das Euro-

---

<sup>31</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <437>.

päische Parlament besteht aus Vertretern „der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 137 EGV). Übt dieser Verbund demokratischer Staaten hoheitliche Befugnisse aus, so sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben.<sup>32</sup> Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf sie bezogene Staatsgewalt. Ein Übergewicht von Aufgaben und Befugnissen in der Verantwortung des europäischen Staatenverbundes würde die Demokratie auf staatlicher Ebene nachhaltig schwächen, so daß die mitgliedstaatlichen Parlamente die Legitimation der von der Union wahrgenommenen Hoheitsgewalt nicht mehr ausreichend vermitteln könnten. Deshalb müssen dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.<sup>33</sup>

b) Demgegenüber kommt dem Europäischen Parlament, das mangels Gesetzgebungskompetenz und Budgetrecht materiell lediglich eine europäische Versammlung ist, nur eine legitimationsstützende Funktion zu. Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch den europäischen Staatenverbund gründet sich auf Ermächtigungen souverän bleibender Staaten, die in dem parlamentarischen Zustimmungsgesetz ruht und auf dieser Grundlage durch Handeln der jeweiligen Regierungen in den europäischen Organen wahrgenommen wird. Auch der Erlaß europäischer Rechtsnormen darf deshalb in größerem Umfang bei einem exekutiv besetzten Organ liegen.<sup>34</sup> Das Erfordernis einer demokratischen Legitimation und Kontrolle der Regierungen gilt auch für ihre Tätigkeit im Rahmen der europäischen Organe.

c) Die Einflußmöglichkeiten des Bundestages und damit der Wähler auf die Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch europäische Organe sind jedoch nahezu vollständig zurückgenommen, soweit die Europäische Zentralbank mit Unabhängigkeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ausgestattet wird (Art. 107 EGV). Diese Abschirmung einer Entscheidungskompetenz auch gegenüber dem Parlament gilt dem Geldwert, der die individuelle Freiheit stützt, auch das öffentliche Finanzwesen und die von der Finanzkraft abhängigen Politikbereiche bestimmt. Ein wesentlicher Politikbereich wird bei einem unabhängigen Sachverständigengremium verselbständigt, also staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit gelöst, um das Währungswesen dem Zugriff von Interessengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen.<sup>35</sup> Diese Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens ist verfassungsrechtlich vertretbar, weil Art. 88 Satz 2 GG im Blick auf die Europäische Union ausdrücklich eine Übertragung von Befugnissen der Bundesbank auf die Europäische Zentralbank gestattet, wenn diese den „strengen Kriterien des Maastrichter-Vertrages ... hinsichtlich der Unabhängigkeit der Zentralbank und der Priorität der Geld-

<sup>32</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <437>.

<sup>33</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <438>.

<sup>34</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <438>.

<sup>35</sup> So bereits der Regierungsentwurf zum Bundesbankgesetz, BTDrucks. 2/2781, S. 24f.; vgl. auch BVerfG EuGRZ 1993, S. 429 <444>.

wertstabilität“ entspricht.<sup>36</sup> Die Unabhängigkeit einer Europäischen Zentralbank ist als begrenzte Modifikation<sup>37</sup> des Prinzips parlamentarischer Demokratie aufgrund ausdrücklicher Verfassungsänderung hinnehmbar, weil sie der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und bewährten – Besonderheit Rechnung trägt, daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Diese Grundsätze sind allerdings – so sagt es das Maastricht-Urteil ausdrücklich<sup>38</sup> – nicht auf andere Politikbereiche übertragbar.

## 2. Grundrechte

Wenn vielfach gesagt wird, daß mit dem Solange II-Beschluß<sup>39</sup> der gerichtlich gewährte Grundrechtsschutz in der Kompetenzverteilung zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht abschließend geklärt sei, so bedarf auch diese These einer steten – kontinuierätsbewußten – Überprüfung. Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Beschluß in einer von der früheren Rechtsprechung ausdrücklich abweichenden<sup>40</sup> Aussage den Schutz durch die deutschen Grundrechte auch auf europäisch ausgeübte Hoheitsgewalt bezogen. Während die Anwendung der deutschen Grundrechte bisher nur den Schutz gegenüber deutschen Staatsorganen im Blick hatte,<sup>41</sup> ist nunmehr klargestellt, daß der Grundrechtsschutz für jede in Deutschland wahrgenommene Hoheitsbefugnis greift, also auch für die Anwendung von Gemeinschaftsrecht in Deutschland. Damit ist zwar nicht eine Art „Weltgeltung“ der Grundrechte festgestellt,<sup>42</sup> wohl aber der Schutz der Grundrechte gegenüber jeglicher Hoheitswahrnehmung im Geltungsbereich des Grundgesetzes garantiert. Insoweit hat das Kooperationsverhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH schärfere Konturen gewonnen.

Nach einer ersten Interpretation dieser Aussage<sup>43</sup> könnte die grundgesetzliche Grundrechtsgarantie eine Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts in den Fällen auslösen, in denen der Grundrechtsschutz beim EuGH aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht erreicht werden kann oder in denen ein bestimmter Grundrechtstypus, z.B. die Rundfunkfreiheit, generell nicht Maßstab der Rechtsprechung des EuGH wäre. Als dritte Fallgruppe ist eine generelle, nicht angemessene Handhabung der Grundrechte durch den EuGH zu erwägen; allerdings besteht gegenwärtig kein

---

<sup>36</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ vom 1. Dezember 1992, BTDrucks. 12/3896, S. 21.

<sup>37</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <444f.>.

<sup>38</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <445>.

<sup>39</sup> BVerfGE 73, 338 m. Anm. H. H. Rupp, JZ 1987, 236.

<sup>40</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <Leitsatz 7>, S. 435.

<sup>41</sup> BVerfGE 58, 1 <27> – Eurocontrol –.

<sup>42</sup> So Bleckmann/Pieper, RIW 1993, S. 969 <972>.

<sup>43</sup> Vgl. Götz, JZ 1993, S. 1081 <1083>.

Anlaß, diese Fälle näher zu analysieren, da der EuGH den Grundrechtsschutz stetig intensiviert und er nunmehr in Art. F Abs. 2 EUV auch einen positiv-rechtlichen Grundrechtsmaßstab gewonnen hat. Praktische Bedeutung könnte eine Schutzlücke gewinnen, die während der Dauer eines Vorlageverfahrens nach Art. 177 EGV entsteht, wenn dem Betroffenen weder vom vorlegenden nationalen Gericht noch vom EuGH ein Eilrechtsschutz gewährt wird.<sup>44</sup> Im Maastricht-Urteil hat eine grundrechtsgleiche Gewährleistung ein Verfahren eingeleitet, in dem die Schranken der den europäischen Organen vertraglich eingeräumten Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse geprüft worden sind.

Darüber hinaus verdient die in einem Staatenverbund angelegte Rechtsfolge Beachtung, daß dort auch der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt nicht als Parlamentsvorbehalt, sondern nur als Vorbehalt exekutiv gesetzter generell-abstrakter Grundrechtseinschränkungen wirksam werden kann. Diese europarechtliche Modifikation des Gesetzesvorbehalts rechtfertigt sich zwar ebenfalls aus der Eigenart eines Staatenverbundes, mag damit aber wiederum eine Grenze für das Ausmaß europarechtlicher Entparlamentarisierung andeuten.

Wenn gegenüber dem Maastricht-Urteil darauf hingewiesen wird, daß die dortige Grundrechtssprechung ihren Geltungsgrund in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG finden müsse, der eine deutsche Mitwirkung nur bei der Entwicklung der Europäischen Union gestattet, die einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet,<sup>45</sup> so ist es zwar zutreffend, daß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG die Forderung stützt, die Auslegung der Gemeinschaftsgrundrechte durch den EuGH müsse einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten. Prozedural jedoch ist das Maastricht-Urteil durch eine auf die Rüge des Wahlrechts aus Art. 38 GG gestützte Verfassungsbeschwerde bestimmt; eine solche die Wahrung der Entscheidungsrechte des Deutschen Bundestages beherrschende Beschwerde kann nicht individualrechtlich auch die Ausgestaltung der Gemeinschaftsorgane und ihrer Verhaltensweisen einfordern.

### 3. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Auch die Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Befugnissen zwischen Mitgliedstaaten und EG sucht das Bundesverfassungsgericht im Einklang von grundgesetzlichem Maßstab und Vertragsinhalt zu beurteilen. Hier begegnen sich das rechtsstaatliche und demokratische Erfordernis der hinreichenden Bestimmbarkeit des Zustimmungsgesetzes einerseits sowie das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EGV andererseits.<sup>46</sup> Der Vertrag begründet keine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union, die sie ermächtigt, sich aus eigener Macht die

---

<sup>44</sup> Vgl. BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluß vom 8. Dezember 1993 – 2 BvR 2723/93 (Vergabe von Bananenzulassungen).

<sup>45</sup> Götz, a. a. O.

<sup>46</sup> Vgl. auch Art. 3 a, Art. 3b Abs. 1, Art. 105f., Art. 189 Abs. 1 EGV.

Finanzmittel oder sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet.<sup>47</sup> Vielmehr gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung mit der Folge, daß ein Schluß von der Aufgabe auf die Befugnis nicht zulässig ist,<sup>48</sup> insbesondere die weitgreifenden Zielankündigungen der Präambel und des Art. B EUV nicht die Wahrnehmung von Hoheitsrechten rechtfertigen, sondern nur die politische Absicht zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas bekräftigen. Die gegenwärtig erreichte Integrationsdichte jedenfalls erlaubt nicht mehr eine allein an den Zielen orientierte Kompetenzeinräumung, sondern verlangt, daß die Handlungsmöglichkeiten europäischer Organe auch in ihren Mitteln tatbestandlich erfaßt, ihre Aufgaben und Befugnisse also gegenständlich umgrenzt werden.<sup>49</sup>

Das Bundesverfassungsgericht nimmt die vertraglichen Grenzen von Kompetenzen und Befugnissen der Gemeinschaft in rechtlicher Striktheit auf und erneuert die Aussage, daß eine Auslegung von Befugnisnormen, die in ihrem Ergebnis einer Vertragsweiterung gleichkommen würde, für Deutschland keine Bindungswirkung hat.<sup>50</sup> Damit ist für alle Gemeinschaftsorgane festgestellt, daß eine Kompetenzbeanspruchung jenseits des Vertrages Deutschland nicht bindet.<sup>51</sup>

#### 4. Die Währungsunion

Die wichtigste Neuregelung trifft der Unions-Vertrag in den Vereinbarungen über die Währungsunion. Die Neufassung des Art. 88 Abs. 2 GG anerkennt diesen Integrationsschritt, wenn er ausdrücklich vorsieht, daß die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden dürfen. Diese speziell für die Gründung der Europäischen Union eingeführte Regelung besagt auch, daß die Inanspruchnahme der Ermächtigung als solche nicht den Grundrechten – insbesondere nicht Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG – widerspricht.<sup>52</sup> Damit ist zugleich die Frage, ob statt des Übergangs zur Währungsunion das Modell eines Wettbewerbs gleich unabhängiger Zentralbanken die richtigere Neukonzeption gewesen wäre,<sup>53</sup> jedenfalls im Sinne einer Zulässigkeit auch der Währungsunion mitentschieden.

<sup>47</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <440f.> – insbesondere zur Auslegung des Art. F Abs. 3 EUV.

<sup>48</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <440>.

<sup>49</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <445>.

<sup>50</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <438f.>.

<sup>51</sup> Vgl. schon BVerfGE 75, 223; im übrigen Th. Schilling, Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 177 EWGV und die Einheit der Rechtsordnung, *Der Staat* 29, 1990, S. 161 f. <168 ff., 173 f., 183>; Eckart Klein, *Der Verfassungsstaat als Glied einer Europäischen Gemeinschaft*, in: VVDStRL 50, 1990, S. 56 <66 ff.> sowie daselbst S. 190 <191>; andererseits P. M. Huber, *Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung*, AöR 116 (1991), S. 210 f. <219>; Hillgruber, a. a. O., S. 31 <45> m. Fn. 40.

<sup>52</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <434, 442 ff.>.

<sup>53</sup> So Franz-Ulrich Willeke, *Die Europäische Währungsunion als ordnungspolitische und stabilitätspolitische Fehlkonzeption*, in: Ehrhard Kantzenbach, Otto G. Mayer (Hrsg.) *Europäische Gemeinschaft – Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 225 (1993), S. 41, 47 f.

Der sachlogische Zusammenhang zwischen der Währungsunion und einer Wirtschaftsunion ist politisch einzuschätzen, nicht verfassungsrechtlich vorentschieden. Die Mitgliedstaaten haben im Vertrag nur die Währungsunion vereinbart, jedoch nicht gleichzeitig auch die Wirtschaftsunion und einen damit verbundenen „dominanten Haushalt“ vorgesehen.<sup>54</sup> Dennoch gibt es gute Gründe für die Auffassung, daß eine Währungsunion politisch-faktisch nur bei alsbaldiger Ergänzung durch eine Wirtschaftsunion sinnvoll durchgeführt werden könne. Wenn nicht alle Staaten ein Wirtschaftssystem haben, das von einem zentralen staatlichen Großbudget und einem umverteilenden Sozialrecht geprägt ist und von einer gemeinsamen Außen-, Verteidigungs- und Bildungspolitik gestützt wird, so mag eine einheitliche Währung die auseinanderstrebenden Währungsgrundlagen kaum zusammenhalten können.

Der Erfolg der Währungspolitik dürfte letztlich von der sachgerechten Einschätzung dieses Junktims abhängen. Vollzug und Entwicklung des Unions-Vertrages muß vom Willen der Vertragspartner getragen sein und ist darauf angewiesen, daß die Mitgliedstaaten den Vertrag ständig mit Leben erfüllen. Deshalb läßt sich die in Art. 102 aff. EGV vorgesehene Wirtschafts- und Währungsunion wegen der wechselseitigen Bedingtheit von vertraglich vereinbarter Währungsunion und vorausgesetzter Entwicklung auch zu einer Wirtschaftsunion nur bei der stetigen ernsthaften Vollzugsbereitschaft aller Mitgliedstaaten verwirklichen. Fehlt diese Vollzugsbereitschaft, so wird die Währungsunion nicht oder nicht zu dem vertraglich vorgesehenen Zeitpunkt eintreten. Dieses ist Inhalt des unter den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen gewürdigten Unions-Vertrages.<sup>55</sup>

Im übrigen hängt die Entwicklung zur Währungsunion von weiteren deutschen Mitwirkungsakten ab. Ohne parlamentarische Zustimmung können weder die Konvergenzkriterien aufgeweicht noch ein deutscher Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion erzwungen werden. Auch hier zeigt das Urteil, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen eines bestimmbar Parlamententscheidendes und der Inhalt des Unions-Vertrages miteinander übereinstimmen. Wenn der Deutsche Bundestag sich für den Übergang in die dritte Stufe eine eigene Bewertung zukünftiger Entwicklungen vorbehält und sich damit einer Aufweichung der Konvergenzkriterien vorbeugend widersetzt, so entspricht dieses der parlamentarischen Einschätzung, die Verlässlichkeit der Stabilitätsgemeinschaft derzeit noch nicht abschließend beurteilen zu können. Auf der Seite des Unions-Vertrages eröffnet Art. 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien diesem Parlamentsvorbehalt eine unmittelbare Einflußnahme, weil dort bereits die Regelung von Einzelheiten der vertraglich festgelegten Konvergenzkriterien in Abweichung von der gegenwärtigen Definition des Protokolls einer einstimmigen Entscheidung des Rates vorbehalten, jedem Mitgliedstaat damit ein Vetorecht eingeräumt ist. Wenn aber die Konvergenzkriterien des Art. 109j Abs. 1 EGV als solche nicht mehr zur Disposition des Rates stehen, darf auch deren Anwendung diese Kriterien nicht mehrheitlich unterlaufen. Soweit Art. 109j Abs. 3 und 4 EGV Mehrheitsentscheidungen für

---

<sup>54</sup> Vgl. Seidel, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S. 125 <134>.

<sup>55</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <442>.

den Eintritt in die nächste Stufe vorsehen, wird damit ein Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosespielraum eingeräumt, dem Rat jedoch nicht erlaubt, sich von den Konvergenzkriterien als Entscheidungsgrundlage zu lösen.<sup>56</sup>

Daneben erkennt das Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion an, daß der unwiderrufliche Eintritt in die dritte Stufe von „vorbereitenden Arbeiten“ der betreffenden Mitgliedstaaten abhängt. Diese vorbereitenden Arbeiten aber richten sich nach dem jeweiligen nationalen Verfassungsrecht und können dort unter Parlamentsvorbehalt gestellt werden. Auch insoweit kann der Deutsche Bundestag seinen Willen, die zukünftige Währungsunion nur unter den Voraussetzungen strikter Stabilitätskriterien beginnen zu lassen, jedenfalls im Rahmen des Art. 23 Abs. 3 GG und seines ausdrücklich beschlossenen Bewertungsvorbehaltes zur Wirkung bringen.

Die Währungsunion ist Stabilitätsgemeinschaft nicht nur nach den Eintrittskriterien, sondern auch nach den materiellen Bindungen und institutionellen Vorkehrungen für eine bereits entstandene Währungsunion. Auch diese Stabilität kann durch das Recht des Mitgliedstaates gestützt werden, bei einer vertragswidrigen Instabilität sich letztlich aus der insoweit nicht mehr vom Vertrag legitimierten Gemeinschaft zu lösen. Damit wird nochmals verdeutlicht, daß die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes ist. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich wahren können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.

Der rechtliche Rahmen für die weitere Integrationsentwicklung ist somit deutlich umgrenzt. Inwieweit die nächsten Schritte der Währungsunion eingeleitet und vollzogen werden, wird insbesondere von dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union, von den Ergebnissen der Revisionskonferenz 1996 (Art. N Abs. 2 EUV), vom Erfolg des EWS und einer baldigen Rückkehr zur normalen Bandbreite von 2,25%<sup>57</sup> sowie vom fortdauernden Willen der Mitgliedstaaten zu einer Gemeinschaft der stabilen Währung abhängen.

#### IV. Die rechtliche Stärke der Gemeinschaft in ihren Mitgliedstaaten

Die rechtliche Stärke Europas liegt gegenwärtig in ihren Staaten. Auch heute noch bildet der Verfassungsstaat den verlässlichen Ausgangsbefund, der als Sammelpunkt politischer und kultureller Identität wirkt, Recht und Frieden garantiert, einen Schutzschild für individuelle Sicherheit und Freiheit bietet, schließlich im Pluriversum der Staaten auch das elementare Recht des Auswanderns und – nach deutschem Verfassungsrecht – des Asyls gewährleistet. Allerdings beanspruchen die europäischen Staaten der Gegenwart nicht mehr eine Unabhängigkeit, die ihnen rechtliche, militärische,

---

<sup>56</sup> EuGRZ 1993, S. 429 <443>.

<sup>57</sup> Vgl. dieses Element eines der vier Konvergenzkriterien in Art. 109 j Abs. 1 EGV.

wirtschaftliche und kulturelle Selbständigkeit losgelöst von ihren Nachbarstaaten gäbe oder gar den Krieg als Mittel eines Hegemoniestrebens anerkennen würde. Vielmehr baut das gegenwärtige Europa auf Staaten, die verfassungsrechtlich gebunden, auf das Völkerrecht verpflichtet, auf die Zusammenarbeit unter den Staaten angelegt sind und die Wahrnehmung ihrer Souveränität – insbesondere im Bereich des Wirtschaftslebens und der Verteidigung – an supranationale Organisationen anlehnen.

Dieser Befund hat insbesondere für Deutschland bedeutsame Folgen. Wenn gegenwärtig wichtige Nachbarstaaten Deutschlands außerhalb der Europäischen Gemeinschaft stehen, bedarf es sorgfältiger Abwägung, ob diesen Staaten gegenüber das politische, wirtschaftliche und rechtliche Gefälle durch eine intensiviertere Integration innerhalb der bestehenden Gemeinschaft vergrößert oder aber durch neue Formen der Zusammenarbeit und eine darauf abgestimmte Integrationsdichte vermindert werden soll.

Darüber hinaus ist sehr behutsam zu bedenken, ob der gegenwärtige politische Umbruch in Gesamteuropa auf der verlässlichen Grundlage der bestehenden Verfassungsstaaten und ihrer Verfassungen oder aber nach Aufgabe dieses bewährten rechtlichen und politischen Fundaments bewältigt werden kann. Wer der Gründung eines europäischen Großstaates und einer europäischen Verfassungsgebung das Wort redet, löst sich aus den positiv-rechtlichen Verfassungsbindungen und vertraut auf die Verfassungsneuggebung allein in Orientierung an der europäischen Rechtskultur.

Die Gegenwartslage Europas und der Europäischen Union legt es deshalb nahe, über eine erweiterte Zusammenarbeit aller Staaten in Europa nachzudenken, nicht aber den gewachsenen und für weitere Mitglieder offenen Verbund europäischer Staaten in Frage zu stellen. Es ist ein Gebot auch der politischen Vernunft, die Verfassungsstaaten in Europa und ihre Zusammenarbeit zu festigen, also die Errungenschaft historisch gewachsener und fundierter Staaten in Europa als Grundlage einer gesamteuropäischen Friedensordnung zu nutzen. In dieser Zielsetzung dürfte Deutschland als einem der Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, als einem in Mitteleuropa gelegenen und zur Überwindung der ehemaligen Teilung in Europa besonders berufenen Staat und dank seiner Erfahrung im Aufbau eines inzwischen konsolidierten und nunmehr auch wiedervereinigten Verfassungsstaates eine zentrale Mitverantwortung zukommen.