

Für Staat und Recht

Festschrift für Herbert Schambeck

herausgegeben von

Johannes Hengstschläger

Heribert Franz Köck · Karl Korinek

Klaus Stern · Antonio Truyol y Serra



Duncker & Humblot · Berlin

Universitäts-
Bibliothek
München

37588237

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Für Staat und Recht : Festschrift für Herbert Schambeck /
hrsg. von Johannes Hengstschläger . . . – Berlin : Duncker und
Humblot, 1994

ISBN 3-428-07945-0

NE: Hengstschläger, Johannes [Hrsg.]; Schambeck, Herbert: Festschrift

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-428-07945-0

K 94 / 22 001

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtsgeschichte

1. Rechtsphilosophie

<i>Felix Ermacora</i>	
Staat und die „Natur der Sache“	5
<i>Peter Fischer</i>	
William Penn: Visionär einer Europäischen Union	13
<i>Rudolf Kirchschräger</i>	
Das Gelöbnis des Bundespräsidenten und dessen religiöse Beteuerung	29
<i>José Llompant</i>	
„Unterscheiden“ und „Trennen“ im rechtsphilosophischen Denken der Gegenwart	35
<i>Theo Mayer-Maly</i>	
Dicit enim iurisconsultus: Anmerkungen eines Juristen zu den beiden ersten Artikeln der Quaestio 57 der Secunda Secundae	49
<i>Gerhard Müller</i>	
Der Plausibilitätsgedanke in der Rechtsprechung	61
<i>Robert Prantner</i>	
Zwischen Chaos und Gewalt: Sozial- und rechtsphilosophische Überlegungen zur Praxis des Paradigmenwechsels im neo-monistischen Menschen- und Weltbild der Gegenwart	71
<i>Giovanni Spadolini</i>	
Arturo Carlo Jemolo. Ein italienischer Kulturphilosoph von europäischem Rang	95
<i>Johannes Schasching S. J.</i>	
Subsidiarität: „Der höchstgewichtige sozialphilosophische Grundsatz“ (Quadragesimo anno Nr. 79)	107

2. Rechtstheorie

<i>Ludwig Adamovich</i>	
Reine Rechtslehre und Hermeneutik	119
<i>Arthur F. Utz</i>	
Ist Kelsen mit Aristoteles zu versöhnen?	135

3. Rechtsgeschichte

<i>Wilhelm Brauner</i>	
Projekte zu einer Arbeiter-Wählerkurie in Österreich	149
<i>Wolfgang Waldstein</i>	
Eigentum und Gemeinwohl im Römischen Recht	169

II. Allgemeine Staatslehre

<i>Karl Carstens †</i>	
Die politische Verantwortung des Christen in der heutigen Zeit	185
<i>Ludwig Fröhler</i>	
Stellung und Funktion des Mittelstandes im demokratischen Rechtsstaat	199
<i>Josef Isensee</i>	
Die katholische Kirche und das verfassungsstaatliche Erbe der Aufklärung	213
<i>Alfred Klose</i>	
Kultur der Demokratie — ein Anliegen der katholischen Soziallehre	247
<i>Alfred F. Kobzina</i>	
Die Flucht aus dem Verfassungsstaat	259
<i>Heribert Franz Köck</i>	
Staatliche Sozialgestaltung in einer pluralistischen Gesellschaft	281
<i>Walter Leisner</i>	
Auf dem Weg zum „unsichtbaren Staat“: „Entöffentlichung“ der Staats- gewalt?	295
<i>Anton Rauscher</i>	
Kirche — Säkularisierung — Politik	311
<i>Rudolf Weiler</i>	
Zur Entwicklung der Beziehung von Kirche und Staat in Europa nach dem Zusammenbruch des Kommunismus	323

III. Verfassungsrecht**1. Allgemeines Verfassungsrecht**

<i>Walter Berka</i>	
Der Freiheitsbegriff des „materiellen Grundrechtsverständnisses“	339
<i>Detlef Merten</i>	
Zur verfassungsrechtlichen Herleitung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ...	349
<i>Klaus Stern</i>	
Bemerkungen zur Grundrechtsauslegung	381

2. Österreichisches Verfassungsrecht

<i>Walter Barfuß</i>	
Landes(verfassungs)gesetz und Verfassungsgerichtsbarkeit	409
<i>Johannes Hengstschläger</i>	
Verfassungsrechtliche Aspekte der Einrichtung städtischer Kontrollämter ..	423
<i>Clemens Jabloner</i>	
Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung	441
<i>Hans R. Klecatsky und Thomas E. Walzel v. Wiesentreu</i>	
Verfassungspolitische Betrachtungen zu Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen einer funktionsfähigen Verfassungsgerichtsbarkeit	459
<i>Karl Korinek</i>	
Harmonie und Konflikt im österreichischen Verfassungsrecht	491
<i>Heinz Mayer</i>	
Verfahrensfragen der direkten Demokratie	511
<i>Siegbert Morscher</i>	
Zu den Grenzen der Bundeskompetenzen „Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt“ (Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG)	527
<i>Richard Novak</i>	
Dogmatisches und Verfassungspolitisches zur Geschäftsordnung des Bundesrates	549
<i>Peter Pernthaler</i>	
Die Neuordnung der Bundesaufsicht im Zusammenhang mit der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung	561

Helmut Schreiner

- Was verheißt die Neuordnung des Bundesstaates? Eine Zwischenbilanz 585

Ignaz Seidl-Hohenveldern

- Der Vermögensvertrag zwischen Österreich und der Deutschen Demokratischen Republik 603

Harald Stolzechner

- Klosteranlagen und Raumordnung 621

Manfried Welan

- Der Vizekanzler 635

Helmut Widder

- Die parlamentarische Kontrolle von Staatspolizei und militärischen Nachrichtendiensten in Österreich 647

3. Ausländisches Verfassungsrecht*Constantin L. Georgopoulos*

- L'évolution du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en Grèce 665

Peter Häberle

- Monarchische Strukturen und Funktionen in europäischen Verfassungsstaaten — eine vergleichende Textstufenanalyse 683

Roman Herzog

- Deutschland nach der Wiedervereinigung 701

Georg Kassimatis

- Fragen demokratischer Legitimation: Am Beispiel des Übergangsregimes 1974 in Griechenland 715

Erich Kussbach

- Das ungarische Minderheitengesetz 1993 729

Peter Lerche

- Zur Position der deutschen Länder nach dem neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes 753

Edwin Loebenstein

- Einige ausgewählte Besonderheiten in der liechtensteinischen Verfassung in rechtsvergleichender Sicht 767

Antonio Truyol y Serra

Der Stellenwert Spaniens im modernen europäischen Staatenbild bei Arnold Hermann Ludwig Heeren (1760-1842) 789

Athos G. Tsoutsos

L'administration publique et le principe de légalité 803

IV. Internationales Recht

1. Völkerrecht und Internationale Beziehungen

Winfried Lang

Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht: Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz 817

Helmut Liedermann

Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Menschenrechte: Weg und Ziel 837

Fausto de Quadros

Der Minderheitenschutz im modernen Völkerrecht 853

Helmut Türk

Zur Errichtung eines Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien 861

2. Europäische Integration

Peter Badura

Das Staatsziel „Europäische Integration“ im Grundgesetz 887

Klaus Berchtold

Die Herrschaft des Rechts als europäisches Erbe 907

Brigitte Gutknecht

Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts 921

Paul Kirchhof

Die Staatsenvielfalt — ein Wesensgehalt Europas 947

Miguel-Angel Ochoa Brun

Spanien und Europa: Kulturgeschichtliche Betrachtungen 959

Manfred Rotter

Das Subsidiaritätsprinzip und der Ausschluß der Regionen im Unionsvertrag
von Maastricht: Die mißlungene Quadratur des Föderalismus 981

Heinz Schäffer

Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration 1003

Wassilios Skouris

Die rechtliche Bewältigung von EG-Beitritt und EG-Mitgliedschaft: Das Bei-
spiel Griechenlands 1027

Karl Weber

Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die Europäische Integration 1041

Publikationsverzeichnis 1063

Autorenverzeichnis 1095

2. Europäische Integration

DAS STAATSZIEL „EUROPÄISCHE INTEGRATION“ IM GRUNDGESETZ

Von Peter Badura

I. Die Bundesrepublik als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa

1. In der vom Parlamentarischen Rat beschlossenen Präambel des Grundgesetzes gab das deutsche Volk seinem Willen Ausdruck, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Zur Verwirklichung dieses Staatsziels wurde dem Gesetzgeber die Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG zugewiesen, die es ihm erlaubte, ohne Verfassungsänderung Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Das Grundgesetz nahm den Gedanken des Vereinten Europa auf, in dem ein Weg gesehen wurde, „auf dem das Geschaffene nach außen gesichert werden, es vor den Verwicklungen bewahrt werden konnte, denen die alte Ordnung erlegen ist“¹. Dem neu konstituierten deutschen Staat, dem die nationale und staatliche Einheit noch verwehrt war, wurde das Ziel gewiesen, unter Einschränkung der Souveränität, aber unter Achtung seiner Gleichberechtigung, auf die europäische Integration hinzuwirken und unter Preisgabe von Hoheitsrechten teilzunehmen. Mit der Gründung der Montanunion, dann der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft wurde der durch die Verfassung gewiesene Weg erfolgreich beschritten. Die Integration erfaßte zunehmend weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsverwaltung, schloß aber von Anbeginn eine politische Finalität ein. Der auf einer Zollunion aufbauende, aber von vornherein über sie hinausgehende „Gemeinsame Markt“ wurde durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 zu einem „Binnenmarkt“ weiterentwickelt, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital durch das Gemeinschaftsrecht und die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane gewährleistet ist.

Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG beschränkte sich nicht auf die Schaffung und Fortbildung zwischenstaatlicher Einrichtungen des vereinten Europa²;

¹ von Mangoldt, Hermann, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Präambel, Anm. 3.

² BVerfGE 58, 1 und 59, 63 — Eurocontrol.

doch war dies der verfassungspolitisch wesentliche Anwendungsfall. Nach anfänglichen Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten wurde einhellig anerkannt, daß mit den Europäischen Gemeinschaften eine originäre und nichtstaatliche öffentliche Gewalt errichtet worden war und daß das europäische Gemeinschaftsrecht — wiewohl auf völkerrechtlicher Grundlage — eine selbständige, unmittelbar geltende Rechtsordnung eigener Art ist³. Die hier entstandene neuartige Form überstaatlicher Organisation führte seit der Einheitlichen Europäischen Akte zu einem sich intensivierenden Streit über die verfassungsrechtlichen Grenzen der Minderung von „Staatlichkeit“ durch die Europäisierung von Hoheitsrechten, der mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 seinen Höhepunkt erreichte.

Das Bundesverfassungsgericht hatte schon 1967 in einem wichtigen Punkt Klarheit geschaffen und entschieden, daß Verordnungen des Rates und der Kommission der EWG mit der Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar angegriffen werden können⁴. Das Gericht formuliert kurz und bündig: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist „selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat. Sie ist eine im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art. . . . Der EWG-Vertrag stellt gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft dar“⁵. Das Urteil des Gerichts vom 12. Oktober 1993, mit dem die Verfassungsbeschwerden gegen das Zustimmungsgesetz zum Unionsvertrag teils verworfen, teils zurückgewiesen wurden⁶, hält an dieser grundsätzlichen Beurteilung auch für das vereinte Europa in der Maastrichter Gestalt der Europäischen Union fest.

2. Die Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG gab dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum, da weder die nähere Eigenart der „zwischenstaatlichen Einrichtung“, noch das Maß der „Übertragung von Hoheitsrechten“ genauer bestimmt war. Die den Zusammenhang der Verfassungsnormen und die Gesamtentscheidung der Verfassung beachtende Auslegung ergab jedoch, daß der Gesetzgeber auch im Rahmen des Art. 24 Abs. 1 GG jedenfalls an die grundlegenden Verfassungsprinzipien gebunden blieb, die durch Art. 79 Abs. 3 GG selbst einer Verfassungsänderung entzogen sind. Weiter konnte durch Auslegung die Annahme gewonnen werden, daß nur die Übertragung einzelner Hoheitsrechte den erleichterten Weg der Integrationsermächtigung beanspruchen konnte, nicht aber

³ EuGH Slg. 1964, 1251 — Costa / ENEL und 1978, 629 — Simmenthal; BVerfGE 73, 339 und 75, 223. — Kaiser, Joseph H. / Badura, Peter, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, in: VVDStRL 23, 1966, S. 1, 34; Tomuschat, Christian, in: BonnKomm., Art. 24 (1981 / 1985); Grewe, Wilhelm G., *Auswärtige Gewalt*, in: HStR, Bd. III, 1988, § 77, RNrn. 68 ff.; Mosler, Hermann, *Die Übertragung von Hoheitsgewalt*, in: HStR, Bd. VII, 1992, § 175.

⁴ BVerfGE 22, 293.

⁵ BVerfGE 22, 293 / 296.

⁶ BVerfG Urteil vom 12.10.1993 — 2 BvR 2134 / 94; 2 BvR 2159 / 92 — EuGRZ 1993, 429.

eine substantielle Verkürzung der deutschen Staatsgewalt; für die Gründung eines europäischen Bundesstaates war Art. 24 Abs. 1 GG eine zu schwache Brücke. Nach alledem waren Zweifel nicht gänzlich von der Hand zu weisen, ob das Zustimmungsgesetz zu dem Unionsvertrag von Maastricht noch die Grenzen der durch Art. 24 Abs. 1 GG zugewiesenen Integrationsgewalt einhielt. Um derartige Zweifel von vornherein auszuräumen, fügte das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) in das Grundgesetz einen neuen Europa-Artikel (Art. 23 GG) sowie einige weitere Vorschriften ein, mit denen der Weg zur Europäischen Union verfassungsrechtlich geebnet, zugleich aber auch mit Kautelen zur Sicherung der deutschen Staats- und Verfassungsordnung versehen wurde⁷.

Für die Teilnahme Deutschlands an der europäischen Integration gilt nunmehr Art. 23 Abs. 1 GG; der Anwendungsbereich des Art. 24 Abs. 1 GG reduziert sich auf die Beteiligung an sonstigen zwischenstaatlichen Einrichtungen. Die neue Verfassungsnorm spezifiziert das integrationspolitische Staatsziel der Verwirklichung eines vereinten Europa als Mitwirkung Deutschlands bei der Entwicklung der Europäischen Union, für deren Struktur Anforderungen festgelegt werden. Diese Anforderungen binden die deutschen gesetzgebenden Körperschaften bei Entscheidungen über die Gründung der Europäischen Union — d. h. bei der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Maastrichter Vertrag — und über die Erweiterung der Befugnisse, die den Organen der Union oder den Organen der den Kern der Union bildenden Europäischen Gemeinschaft zugestanden werden. Abgesehen von dem allein europarechtlich zu verstehenden Grundsatz der Subsidiarität⁸, handelt es sich bei diesen Anforderungen um die Prinzipien der verfassungsstaatlichen Tradition in Deutschland und Europa: die demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialen Grundsätze sowie der Schutz durch Grundrechte (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Klausel gebietet nicht etwa eine „strukturelle Homogenität“ oder „Kongruenz“ der Europäischen Union und der deutschen Verfassungsstaatlichkeit. Naturgemäß können die der deutschen Integrationspolitik damit vorgeschriebenen Richtlinien auf der Ebene der Europäischen Union nur entsprechend der föderativen Eigenart dieser Staatenverbindung zur Geltung kommen.

Die Verschiedenartigkeit der Föderation Europas von einer staatlich verfaßten Gemeinschaft zeigt sich vor allem in dem Punkt der demokratischen Grundsätze,

⁷ Entwurf der BReg für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BTag Drucks. 12 / 3338; Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, BTag Drucks. 12 / 3896. — Scholz, Rupert, Grundgesetz und europäische Einigung, in: NJW 1992, 2593; Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: DVBl. 1993, 936; Classen, Claus Dieter, Maastricht und die Verfassung: kritische Bemerkungen zum neuen „Europa-Artikel“ 23 GG, ZRP 1993, 57.

⁸ Kahl, Wolfgang, Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3 b EG-Vertrag, in: AöR 118, 1993, S. 414; Lecheler, Helmut, Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union, 1993.

denen nach dem Gebot des Grundgesetzes die Europäische Union verpflichtet sein muß. Die Demokratie ist eine Staatsform und ist als solche in einer Verfassungsordnung mit einer gewählten parlamentarischen Volksvertretung und mit einer verantwortlichen Regierung institutionell verwirklicht. Auch die demokratischen Faktoren der politischen Freiheit, der bürgerlichen Gleichheit, des freien Partei- und Verbandswesens und der freien Medien sind auf den staatlich geordneten politischen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung bezogen. Nur in einem übertragenen Sinn kann im Hinblick auf die Europäische Union von einer „Verfassung“ und von „Demokratie“ gesprochen werden. „Demokratische Legitimation“ kann hier „nicht in gleicher Form hergestellt werden wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung“⁹. Solange die Europäische Union auf der politischen Kraft und den Verfassungen der Mitgliedstaaten (siehe Art. F Abs. 3 Unionsvertrag) beruht, die demokratische Legitimation europäischer Rechtsakte also letztlich auf der Rückbindung an die Parlamente der Mitgliedstaaten basiert, kann das Europäische Parlament — beschränkt auf eine nur ergänzend wirksame Legitimationsfunktion — nicht die Stellung einer gesetzgebenden und parlamentarische Verantwortlichkeit des Rates einfordernden Volksvertretung erlangen. Die Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments, auch im Bereich der Rechtsetzung¹⁰, müssen der Eigenart der föderativen Integration angemessen werden, die in der Europäischen Union erreicht und erreichbar ist. Seine Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren der EG spiegelt auf der Gemeinschaftsebene ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung hoheitlicher Gewalt beteiligt sind¹¹. In der Präambel des Unionsvertrages bestätigen die Mitgliedstaaten ihr Bekenntnis zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit und bekräftigen ihren Wunsch, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen.

Der neue Europa-Artikel des Grundgesetzes hält an dem Konzept der „Übertragung von Hoheitsrechten“ fest, beseitigt aber die bisher in Art. 24 Abs. 1 GG ausgeformte Integrationsgewalt. Denn Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG unterwirft alle wesentlichen Erweiterungen von Befugnissen der Unions- oder Gemeinschaftsorgane — sei es durch neue Verträge, sei es aufgrund vertragsgeschaffenen Rechts

⁹ BVerfG Maastricht-Urteil (FN 6) C.I.2.a). — Siehe besonders von Simson, Werner / Schwarze, Jürgen, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992.

¹⁰ Bericht der Bundesregierung zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments, BTag Drucks. 12 / 4733. — Boest, Reinhard, Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: EuR 1992, 182.

¹¹ EuGH Slg. 1980, 3333 RNR. 33 und 3393 RNR. 34; EuGH JZ 1992, 578 (Titan-dioxid).

— der verfassungsändernden Gesetzgebung gem. Art. 79 GG, wenngleich unter Dispensierung von einer ausdrücklichen Textänderung des Grundgesetzes. Damit wird der Opposition im Bundestag und einer Sperrminorität der Länder im Bundesrat ein europapolitisches Mitspracherecht und äußerstenfalls eine Vetoposition gegenüber dem Fortgang der europäischen Integration eingeräumt. Für eine Übertragung von Hoheitsrechten durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) dürfte daneben wenig Raum bleiben¹².

3. Die Verfassungsnorm des Art. 23 Abs. 1 GG regelt und bindet, wie zuvor Art. 24 Abs. 1 GG, den deutschen Gesetzgeber, der der Gründung der Europäischen Union zustimmt oder eine substantielle Erweiterung der Hoheitsbefugnisse der Europäischen Union zuläßt. Diese Bestimmung des deutschen Verfassungsrechts kann auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts keine Rechtswirkung entfalten. Die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit von Rechtsakten der EG bemißt sich allein nach Gemeinschaftsrecht.

Die für das deutsche Verfassungsrecht auf Art. 24 Abs. 1 bzw. Art. 23 Abs. 1 GG beruhende „Verklammerung“ der europäischen und der deutschen Rechts- und Verfassungsordnung¹³ hat zur Folge, daß die dem Bundesverfassungsgericht zukommende Gewähr der Verfassung auch in Richtung der EG-Rechtsakte nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Da der integrationspolitischen Übertragungsermächtigung verfassungsrechtliche Grenzen gezogen sind, kann in der Hand der europäischen Organe durch vertragsgeschaffenes Gemeinschaftsrecht keine Hoheitsgewalt entstehen, die nur unter Verstoß gegen diese verfassungsrechtlichen Grenzen begründet werden könnte. Diesem Tatbestand stellt das Bundesverfassungsgericht den Fall gleich, daß ein EG-Organ sich nicht in den Grenzen der auf die EG übertragenen Hoheitsrechte hält, aus diesen also „ausbricht“¹⁴. Denn nach Auffassung des Gerichts ergibt sich der Geltungs- und Anwendungsvorrang des organgeschaffenen Gemeinschaftsrechts aus dem „innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl“, den das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 in Verb. mit Art. 24 Abs. 1 GG ausspricht. Ein spezieller Fall des „Ausbrechens“ der EG-Hoheitsgewalt aus den ihr gewissermaßen genetisch innewohnenden Grenzen wäre es, wenn sie durch ihr Rechtsschutzsystem die unabdingbaren Grundrechtsstandards nicht oder nicht mehr generell gewährleisten würde¹⁵.

Diesen Grundgedanken der immanenten und nationaler Gewähr anvertrauten Schranken der überstaatlichen Hoheitsgewalt der Europäischen Gemeinschaften

¹² Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 18; Verheugen, Günther, Die Arbeit des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ des Deutschen Bundestages, in: ZG 2, 1993, S. 162/164 ff. — Eine Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG größeres Gewicht gebende Sicht bei Scholz, Rupert, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, in: NVwZ 1993, 817/821 f.

¹³ BVerfGE 73, 339/383 ff.

¹⁴ BVerfGE 58, 1/30 f.; 75, 223/235, 242.

¹⁵ BVerfGE 73, 339/387.

und jetzt der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft (Art. A Abs. 3 Unionsvertrag) hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil fortgeführt und — in einer allerdings nicht ganz klaren Modifikation — bekräftigt. Das Gericht nimmt für sich die Aufgabe des Grundrechtsschutzes in Deutschland und auch gegenüber Akten einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation in Anspruch, soweit diese Akte die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betreffen. Es weicht mit dieser Auffassung ausdrücklich von der ersten Eurocontrol-Entscheidung ab, die — der ständigen Rechtsprechung des Gerichts folgend — derartige Akte nicht als Akte der öffentlichen Gewalt im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG angesehen hatte (BVerfGE 58, 1 / 27). Das Bundesverfassungsgericht übt aber seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“ zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der EuGH den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der EG garantiert und das BVerfG sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken könne¹⁶. An anderer Stelle wird — in Kontinuität zu der bisherigen Praxis des Gerichts — Rechtsakten der EG oder der Europäischen Union, die das Gemeinschaftsrecht in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von den vertraglichen Grundlagen, und damit von dem deutschen Zustimmungsgesetz, nicht mehr gedeckt wäre, die Verbindlichkeit im deutschen Hoheitsbereich und die Anwendbarkeit durch deutsche Staatsorgane aus verfassungsrechtlichen Gründen versagt. Dementsprechend prüfe das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte hielten oder aus ihnen ausbrächen¹⁷. Ein solcher Fall läge beispielsweise vor, wenn europäische Organe den Art. F Abs. 3 Unionsvertrag entgegen seinem nur programmatisch-politischen Gehalt als eine Kompetenz-Kompetenz auslegten und handhabten. Die deutschen Staatsorgane müßten Rechtsakten, sollten sie etwa auf eine derartige Handhabung des Art. F Abs. 3 Unionsvertrag gestützt werden, die Gefolgschaft verweigern¹⁸. Das Gericht betont schließlich, daß der Unionsvertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheide (Art. K. 9 und Art. N EUV). Es schließt daraus, daß dessen Auslegung im Ergebnis nicht einer Vertragsänderung gleichkommen dürfe; dies wäre eine unzulässige Rechtsfortbildung. Eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten¹⁹.

Die verfassungsrechtlichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der vertraglich eingeräumten Kompetenz der Union und der EG

¹⁶ BVerfG Maastricht-Urteil (FN 6) B.2.b) und Leitsatz 7.

¹⁷ BVerfG Maastricht-Urteil C.I.3.

¹⁸ BVerfG Maastricht-Urteil C.II.2.b).

¹⁹ BVerfG Maastricht-Urteil C.II.3.b).

lassen Zweifel offen. Die mehrfachen Bezugnahmen auf zentrale Rechtsauffassungen der bisherigen Rechtsprechung deuten darauf hin, daß — wie bisher — die Rechtsakte der EG vom Bundesverfassungsgericht nicht auf ihre Übereinstimmung mit dem primären Gemeinschaftsrecht überprüft werden können. Maßstab der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit kann nur das Grundgesetz sein. Nur dann also, wenn die Überschreitung der vertragsgeschaffenen Entscheidungs- und Regelungsbefugnis durch einen europäischen Rechtsakt eine Rechtsfolge ausspricht, die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG eines verfassungsändernden Gesetzes bedürfte und in dieser Weise das verfassungsmäßig konsentierete „Integrationsprogramm“ verläßt, wird der Schutz der deutschen Verfassung ausgelöst und besteht die Jurisdiktion der deutschen Gerichte. Wenn diese Auslegung des Urteils zutrifft, bedeutet die Abweichung von BVerfGE 58, 1 / 27 nur — aber immerhin —, daß Rechtsakte der EG auf Verfassungsbeschwerde hin oder in anderen Verfassungsstreitigkeiten der verfassungsgerichtlichen Überprüfung mit dieser qualifizierten Rüge des Kompetenzverstoßes zugänglich sind.

Wenn das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Grundrechtsschutz von einem „Kooperationsverhältnis“ zum Europäischen Gerichtshof spricht, wird lediglich eine sich praktisch ergebende Situation schlagwortartig gekennzeichnet. Von Rechts wegen stellt die vom Bundesverfassungsgericht unter dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts als Kompetenzverstoß qualifizierte Handhabung des Gemeinschaftsrechts stets zugleich einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar. Dieser Tatbestand begründet gem. Art. 177 EGV die Pflicht zur Herbeiführung einer Vorabentscheidung des EuGH. Diese Pflicht trifft auch das Bundesverfassungsgericht. Gelangt der EuGH zu dem Ergebnis, daß der beanstandete Rechtsakt nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, würde eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die dem Rechtsakt wegen Kompetenzüberschreitung dennoch die Anwendung durch deutsche Staatsorgane versagt, ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EGV zur Folge haben. Zu Ende gedacht, könnte der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts selbst die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs begründen, wenn eine Grundrechtsverletzung durch Kompetenzüberschreitung dieses EG-Organs gerügt würde.

II. Föderalismus in Europa

1. Der neue Europa-Artikel des Grundgesetzes orientiert die Mitwirkung der Bundesrepublik bei der Entwicklung der Europäischen Union an föderativen Grundsätzen und an dem Grundsatz der Subsidiarität. Auf diese Grundsätze soll nach dem Willen des Grundgesetzes die Verwirklichung des vereinten Europa in Gestalt der Europäischen Union verpflichtet sein. Diese Elemente der „Struktursicherungsklausel“ des Art. 23 Abs. 1 GG betreffen die innere Ordnung der durch die Mitgliedstaaten gebildeten Föderation, sind also eine Anforderung an

die durch das überstaatliche Recht — die „Verfassung“ der Staatenverbindung — geordneten Rechtsbeziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Sie können nicht als Hinweis auf oder gar als Gebot für die Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten selbst verstanden werden. Insbes. hat Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nicht etwa den Grundsatz der Subsidiarität²⁰ als Bestandteil der deutschen Verfassung anerkannt oder eingeführt. Soweit allerdings ein Mitgliedstaat, wie die Bundesrepublik Deutschland, föderativ gegliedert ist, werden mit der Strukturierungsklausel die integrationspolitisch handelnden deutschen Staatsorgane dazu angehalten, bei ihrer Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union darauf zu achten, daß die mitgliedstaatliche föderative Ordnung durch die europäischen Institutionen und Organe hinreichend berücksichtigt wird. In dieser Hinsicht überschneidet sich Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Verfassungsgebot, daß ein verfassungsänderndes Gesetz im weiteren Fortgang der europäischen Integration die durch Art. 79 Abs. 3 GG gesicherten Grundsätze und Einrichtungen des deutschen Bundesstaates nicht berühren darf (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG).

Der Föderalismus ist in Europa in vielfältiger Form ausgeprägt und diese Vielfalt ist Ausdruck nicht nur geschichtlicher Vergangenheit, sondern auch der lebendigen Überzeugung von einer freien politischen Ordnung, in welcher der einzelne seine Identität im engeren Lebenskreis bewahren kann²¹. Der Föderalismus ist ein staatsgestaltendes Prinzip, aber er ist nicht auf die Staatsorganisation und vor allem nicht auf das Modell des Bundesstaates festgelegt. In einem sehr weiten Verständnis ist zu den durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG gekennzeichneten föderalen Strukturen und dem Grundsatz der Subsidiarität auch die kommunale Selbstverwaltung gerechnet worden²². Die politische und juristische Beurteilung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft macht es fruchtbar und notwendig, den Föderalismus in dem vollen Reichtum seiner Gestaltungsmöglichkeiten zu bedenken. Es ist gerade die Stärke der Europäischen Gemeinschaft und jetzt der Europäischen Union, daß sie sich nicht an dem abstrakten Schema „Staatenbund oder Bundesstaat?“ ausrichtet²³.

2. Die direktive Bindung der deutschen Integrationspolitik an föderale Grundsätze, die in der Europäischen Union zu verwirklichen sind, und die Gebundenheit der deutschen integrationspolitischen Gesetzgebung an die Zustimmung des Bun-

²⁰ Dazu oben FN 8 sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. 11. 1992 zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, BRat Drucks. 896/92.

²¹ Badura, Peter, Die „Kunst der föderalen Form“ — Der Bundesstaat in Europa und die europäische Föderation, in: Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 369.

²² Entwurf der BReg (FN 7), S. 6; Beschlußempfehlung und Bericht (FN 7), S. 17.

²³ Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 179; Brenner, Michael, Der unitarische Bundesstaat in der Europäischen Union, in: DÖV 1992, 903; Badura, Peter, Der Bundesstaat Deutschland im Prozeß der europäischen Integration, 1993; Pernice, Ingolf, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: DVBl. 1993, 909.

desrates oder — bei Errichtung und wesentlicher Fortbildung der Europäischen Union — an die Modalitäten und Schranken der Verfassungsänderung sind eine wirksame Sicherung des Föderalismus in Europa und des deutschen Bundesstaates. Diese „Struktursicherung“, verbunden mit den neuartigen Mitwirkungsrechten des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, ändert aber auch Gestalt und Arbeitsweise des Bundesstaates Deutschland. Durch den Bundesrat, der insoweit in ein Kooperationsorgan der Länder umgewandelt wird, gewinnen die Länder im Bereich ihrer bisherigen Rechte und Verantwortlichkeiten, aber darüber hinaus insgesamt für einen zunehmend wichtigeren Sektor der Politik des Bundes einen gesteigerten und zum Teil bestimmenden Einfluß auf den Bund. Der „Zielkonflikt“ zwischen der fortschreitenden europäischen Integration und der „grundgesetzlich garantierten Eigenstaatlichkeit der deutschen Länder“²⁴ ist gelöst worden, doch ist diese Lösung mit gravierenden Einbußen in der integrations- und europapolitischen Bewegungsfreiheit und Entscheidungsfähigkeit des Bundes und der Bundesregierung erkaufte worden²⁵.

Die These, daß der deutsche Bundesstaat durch das Grundgesetz „auf das Prinzip des kooperativen Föderalismus festgelegt“ sei und daß sich die in Art. 23 GG vorgesehenen Mitwirkungsregelungen daraus erklärten, „daß das System des grundgesetzlichen Bundesstaates von der prinzipiellen Gleichordnung von Bund und Ländern ausgeht und beide Seiten auf die Verfahrensregeln eines kooperativen Föderalismus verpflichtet“²⁶, ist zumindest mißverständlich. Sie überzeichnet die einzelnen Anwendungsfälle eines kooperativen Föderalismus im Grundgesetz, wie z. B. die Gemeinschaftsaufgaben, und verdunkelt das Hauptprinzip, daß die Bundesstaatlichkeit eine „Form politischer Einheitsbildung“ ist²⁷. Der Bundesstaat führt kulturelle, ethnische oder geschichtliche Verschiedenheit in der staatlichen Form zu einer gegliederten Einheit; diese Einheit ist eine eigene und aus eigener Kraft und Legitimation wirkende Gemeinschaft²⁸. Allein der Bund ist im vollen Sinn die politische Organisation des Volkes, in der dem einzelnen die Vorteile und die Rechte staatlicher Gemeinschaftsbildung gesichert und in der die Rechte und Verantwortlichkeiten in der Völkerrechtsgemeinschaft wahrgenommen werden können. In der Europäischen Union kann nur der Mit-

²⁴ Stoiber, Edmund, Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: EA 1987, 543.

²⁵ Siehe den Beschluß des Bundesrates vom 18.12.1992 über eine Entschließung zum Vertrag von Maastricht, BRat Drucks. 810/92 (Beschluß).

²⁶ Scholz, Rupert, BTag Sten. Bericht, Plenarprotokoll 12/126, S. 10870 B; ders., Grundgesetz (FN 7), S. 2600.

²⁷ Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, S. 90 ff.

²⁸ Scheuner, Ulrich, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, 1962, in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 415/417 f., 420; Weber, Werner, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, 1966; Isensee, Josef, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HStR, Bd. IV, 1990, § 98, S. 517/521.

gliedstaat, in Deutschland also der Bund, für die Erfüllung der Gemeinschaftspflichten einstehen²⁹.

Die Ministerpräsidenten der Länder in ihrer „Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa“, der Bundesrat in seiner EntschlieÙung zum Maastrichter Vertrag und auch die Bundesregierung haben es als Ziel der deutschen Integrationspolitik postuliert, daß Europa einen dreistufigen Aufbau mit den drei Ebenen Union, Einzelstaat und Regionen erhalten solle. Der Bundesrat hat sich folgerichtig dafür ausgesprochen, den neuen Ausschuß der Regionen (Art. 198 a ff. EGV) in Richtung auf eine Regionalkammer als „dritte Kammer“ neben Ministerrat und Europäischem Parlament weiterzuentwickeln und ihr echte Mitentscheidungsrechte einzuräumen³⁰.

Die Verwirklichung dieser Vorstellung lieÙe sich mit dem Prinzip der Supranationalität, zu dem die nationale Rückbindung des Rates als zentralen Organs der EG und die jüngst im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts betonte — nationalstaatlich vermittelte — demokratische Legitimation des Gemeinschaftshandelns gehören, nicht vereinbaren. Die Europäische Union ist eine Staatengemeinschaft nur der Mitgliedstaaten. Rechtssubjekte dieser Staatengemeinschaft sind, ungeachtet des Regionalausschusses, nur die Mitgliedstaaten und nicht auch die Länder oder Regionen als deren Gliederungen. Über den Aufbau der EG und über den Status der Mitglieder des EG-Europa kann nur das Gemeinschaftsrecht eine Bestimmung treffen. Die in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG genannte Verpflichtung auf „föderative“ Grundsätze bindet nur die deutschen Staatsorgane. Sie kann deshalb nicht eine Verpflichtung der Europäischen Union begründen, föderative Strukturen der Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen³¹. Eine solche Verpflichtung besteht, aber ihr Rechtsgrund ist allein das Unions- und das Gemeinschaftsrecht. Es kann deshalb auch nicht angenommen werden, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG bekenne sich ausdrücklich zu einem dreistufigen Aufbau der Europäischen Union³².

Eine Neuerung, die zwar mit der Maastricht-Novelle zum Grundgesetz eingeführt worden ist, mit der europäischen Integration aber nicht zusammenhängt, ist die Befugnis der Länder, im Bereich ihrer Zuständigkeiten mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen (Art. 24 Abs. 1 a GG). Diese Regelung ist eine Ausnahme von Art. 32 Abs. 1 GG, wonach die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Sie lehnt sich an das begrenzte Vertragsschließungsrecht der Länder nach Art. 32 Abs. 3 GG an, erfaÙt aber neben dem Gesetzgebungsrecht

²⁹ Stein, Torsten, Europäische Integration und nationale Reservate, in: Merten, Detlef, Hrsg., Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, 1990, S. 91 / 93.

³⁰ EntschlieÙung des BRats (FN 25), Nrn. 1, 3, 4, 22.

³¹ Insoweit miÙleitend die Begründung der BReg zur GG-Novelle (FN 7), S. 6.

³² So aber Scholz, Grundgesetz (FN 7), S. 2599.

der Länder auch deren Verwaltungszuständigkeiten (Art. 30, Art. 83 GG). Anwendungsbereiche der den Ländern hier eröffneten Möglichkeiten sind u. a. die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schul- und Hochschulwesens, des Polizeirechts und der Abfall- oder Abwasserbeseitigung³³.

III. Europapolitische Willensbildung in Deutschland

1. Der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammenkommen, gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest (Art. D Unionsvertrag). In Gestalt dieser politischen Vollmacht, die sich auf die intergouvernementalen Sphären der „gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. J Unionsvertrag) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Art. K Unionsvertrag) ebenso wie auf die gemeinschaftsrechtlich geordneten Sphären der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverwaltung, der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. G, Art. H, Art. J, EGV) erstreckt, wird die oberste Regierungsgewalt der Mitgliedstaaten in ein europäisches Organ eingebunden³⁴ und damit in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union eingefügt, der die Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sicherstellt (Art. C Abs. 1 Unionsvertrag). Im Bereich der Europäischen Gemeinschaft ist es der Rat, in dem die mitgliedstaatlich vermittelte demokratische Legitimität und die nationalen Interessen nach Entscheidungsregeln und materiellen Befugnissen und Richtweisungen des Gemeinschaftsrechts zur Geltung kommen³⁵. Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln (Art. 146 Abs. 1 EGV).

Die Bundesregierung — der Bundeskanzler oder ein zuständiger Bundesminister, in den Fällen des Art. 23 Abs. 6 GG ein vom Bundesrat benannter Landesminister — vertritt Deutschland im Europäischen Rat und im Rat der EG. Die Willensbildung des Bundes ist verfassungsrechtlich Sache der Bundesregierung (Art. 65 GG), allerdings eingeschränkt durch die Rechtsvorschriften, nach denen in Angelegenheiten der Europäischen Union der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mitwirken (Art. 23 Abs. 2 bis 7, Art. 50 GG). Das Gemeinschaftsrecht überläßt naturgemäß die Regelung der Willensbildung, die der Bera-

³³ Entwurf der BReg (FN 7), S. 10.

³⁴ Oppermann, Thomas, Europäischer Rat und Europäische Politische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Festschrift für Pierre Pescatore, 1987, S. 537/540 f.

³⁵ Badura, Peter, Willensbildung und Beschlußverfahren in der europäischen Union, EuR 1994, Beiheft 1.

tung und Beschlußfassung im Rat vorausgeht, dem nationalen Verfassungsrecht. Es steht allerdings einer strikt bindenden Instruktion der deutschen Ratsmitglieder durch nationale Organe, auch — soweit verfassungsrechtlich überhaupt möglich — durch Bundestag oder Bundesrat entgegen. Denn die Ratsmitglieder sind Angehörige eines Gemeinschaftsorgans und dürfen im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit des Rates nicht so festgelegt werden, daß sie keinen Verhandlungsspielraum mehr haben (Art. 5 EGV)³⁶.

2. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 trat das Bestreben der Länder zunehmend hervor, die Rechte der Länder im Prozeß der europäischen Integration besser zu gewährleisten. Dieses Bestreben richtete sich einmal auf ein Mitentscheidungsrecht des Bundesrates bei der weiteren Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften, zum anderen darauf, den Ländern durch den Bundesrat die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme auf die Willensbildung des Bundes zu sichern, soweit in europäischen Angelegenheiten ihre im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen berührt werden. Diese Ziele waren Gegenstand eines Entwurfs des Bundesrates vom Mai 1991 für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, mit dem eine Neufassung des Art. 24 Abs. 1 GG erreicht werden sollte³⁷. Nach Einsetzung der Gemeinsamen Verfassungskommission (Art. 5 des Einigungsvertrages) und nach Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages wurden diese Vorstellungen und Bestrebungen weiterentwickelt³⁸. Dabei zeigte sich zunehmend die Tendenz, die Mitwirkungsrechte der Länder auch in den Einzelheiten verfassungsrechtlich zu „verankern“, vor allem seitdem sich die Gemeinsame Verfassungskommission dafür entschieden hatte, den Komplex „Grundgesetz und Europa“ in einem eigenen Europa-Artikel (Art. 23 GG) zu normieren³⁹.

Die Bundesregierung hat in Angelegenheiten der Europäischen Union den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG). Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären (Art. 23 Abs. 4 GG)⁴⁰; diese Klausel erfaßt die gesamte Rechtsetzung der EG. Die Bundes-

³⁶ Everling, Überlegungen (FN 7), S. 946 f.

³⁷ BTag Drucks. 12 / 549.

³⁸ Unterrichtung durch die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates; Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes, BRat Drucks. 360 / 92 (14. 5. 1992), S. 2 ff. — Schweitzer, Michael, Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Gesetzgebung, BayVBl. 1992, 609.

³⁹ Gemeinsame Verfassungskommission, Sten. Bericht, 2. Sitzung (13. 2. 1992), S. 27 ff.; 3. Sitzung (12. 3. 1992), S. 3 ff.; 4. Sitzung (2. 4. 1992), S. 1 ff.; 1. Öffentliche Anhörung (22. 5. 1992); 8. Sitzung (26. 6. 1992), S. 1 ff.

⁴⁰ Das Nähere zu Art. 23 Abs. 4 bis 6 GG regelt gem. Art. 23 Abs. 7 GG das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen

regierung hat die Stellungnahme des Bundesrates stets zu berücksichtigen. Sie hat die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind (Art. 23 Abs. 5 GG; § 5 Abs. 2 AusfG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung besteht dieses „Letztentscheidungsrecht“ des Bundesrates nur, wenn der Bund für das Vorhaben kein Recht zur Gesetzgebung hat (siehe Art. 72 Abs. 2 GG), und zwar unabhängig davon, ob er von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat oder nicht. Kommt im Anwendungsbereich der gebotenen „maßgeblichen“ Berücksichtigung ein Einvernehmen nicht zustande, kann sich der Bundesrat, sofern er mit zwei Dritteln seiner Stimmen beschließt, letztlich durchsetzen⁴¹; sein Standpunkt ist dann der auch von der Bundesregierung zu vertretende Standpunkt der Bundesrepublik im Rat der EG. Zwar ist nach ausdrücklicher Direktive die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren, doch fällt auch die Anwendung dieser Klausel in das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates. Der Bundesregierung ist in Angelegenheiten, die zu Ausgaben-erhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, ein Veto-recht gegen den maßgeblich zu berücksichtigenden Standpunkt des Bundesrates zugestanden. Wird in diesem Sonderfall ein Einvernehmen nicht erreicht, kann die Bundesrepublik im Rat der EG dem Rechtsakt nicht zustimmen. Über den Gesetzentwurf der Bundesregierung — und auch über Art. 23 Abs. 5 GG — hinaus ist aufgrund eines Vorschlags des Sonderausschusses das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates auf die Anwendung des Art. 235 EGV erstreckt worden, soweit für ein Vorhaben die Zustimmung des Bundesrates nach innerstaatlichem Recht erforderlich wäre oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären (§ 5 Abs. 3 AusfG).

Das auf Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte beruhende „Bundesratsverfahren“ wird durch die neuen Mitwirkungsrechte des Bundesrates ersetzt (§ 15 AusfG). Das Verfahren in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften mit Hilfe einer „EG-Kammer des Bundesrates“ (§§ 45 a ff. GeschOBRat)⁴² ist durch Art. 52 Abs. 3 a GG verfassungsrechtlich institutionalisiert worden: Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten; die Stimmrechte der Länder bestehen hier entsprechend wie im Plenum.

Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313). — Gesetzentwurf der BReg, BTag Drucks. 12 / 3540; Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 9 ff., 15 f., 25 f.

⁴¹ Diesen „Eckwert“ der Gemeinsamen Verfassungskommission hat das AusfG honoriert.

⁴² Dazu die gutachtliche Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates vom 18.3.1987, in: Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, hrsg. vom Sekretariat des Bundesrates, 1988. S. 396 ff.

3. Die „Mitwirkung“ des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union war in dem Regierungsentwurf der Maastricht-Novelle zum Grundgesetz schon genannt. Sie wurde aber erst durch die Beschlüsse des Sonderausschusses detaillierter ausgeformt⁴³ und dann gemäß Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG in dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311)⁴⁴ näher geregelt⁴⁵. Auch der Ausschuß des Bundestages für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG) ist erst aus den Beratungen des Sonderausschusses hervorgegangen. Die fortschreitende Integration mache eine „verfassungsrechtliche Klarstellung der Mitspracherechte des Deutschen Bundestages im europäischen Integrationsprozeß erforderlich“.

Die Bundesregierung hat den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Sie gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union und berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. In einer letztlich unklaren Formulierung⁴⁶ fordert das gemäß Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG erlassene Ausführungsgesetz — die Bindung der Bundesregierung zumindest verbatim verschärfend —, daß die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages ihren Verhandlungen „zugrundelegen“ hat (§ 5 Satz 3 des Gesetzes). Nach den Erläuterungen des Sonderausschusses hat das „Zugrundelegen“ nur eine verfahrensbezogene Bedeutung, während das „Berücksichtigen“ den gesamten Prozeß der Willensbildung auf europäischer Ebene, vom Beginn bis zur Schlußabstimmung über den Rechtsetzungsakt erfaßt. Der Bundestag dürfe der Bundesregierung für ihr Verhalten im Rat Empfehlungen und Vorgaben unterschiedlicher Intensität geben, an die die Bundesregierung innerstaatlich im Verhältnis zum Bundestag „politisch gebunden“ sei.

Das Bundesverfassungsgericht versteht die europapolitische Fortbildung des parlamentarischen Regierungssystems so, daß die in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG in Verbindung mit dem Ausführungsgesetz festgelegten wechselbezüglichen Kompetenzen, wonach u. a. der Bundestag an der Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte in den europäischen Organen beteiligt ist, von Bundesregierung und Bundestag im Sinn der Organtreue wahrzunehmen sind⁴⁷. Mit dem schillernden und bestimmungsschwachen Begriff der „Organtreue“ werden die ihrerseits undeutlichen Modifikationen des parlamentarischen Regierungssystems

⁴³ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 5 f., 17 ff., 21.

⁴⁴ Dem Gesetz liegen Initiativentwürfe zur Rechtstellung des Deutschen Bundestages zugrunde, die von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP (BTag Drucks. 12/3614) und der Fraktion der SPD (BTag Drucks. 12/3609) eingebracht worden waren.

⁴⁵ Zu diesem Gesetz M. Brenner, ThürVBl. 1993, 196.

⁴⁶ Siehe die Harmonisierungsversuche im Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 19, 24, und die Kritik von Brenner (FN 45), S. 201 ff.

⁴⁷ BVerfG Maastricht-Urteil C.II.1.b).

weiter verdunkelt. Die weitgetriebene Unterrichtungspflicht der Bundesregierung und die ihr auferlegte „politische Bindung“ an schlichte Parlamentsbeschlüsse verkürzt die Handlungsfreiheit und Entscheidungsfähigkeit der Bundesregierung und mindert die Rechtssicherheit. Ein weiterer Konfliktpunkt, dessen Ausräumung im Sonderausschuß versucht wurde, aber nicht erreicht werden konnte, ist die Konstellation, daß die von der Bundesregierung zu berücksichtigenden Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates auseinandergehen. Die Bundesregierung ist dem Bundestag, nicht aber dem Bundesrat parlamentarisch verantwortlich und wird diese Grundbeziehung der parlamentarischen Demokratie im Regelfall für gewichtiger halten dürfen. Soweit es sich allerdings um Entscheidungsvorhaben handelt, die der Bundesregierung eine „maßgebliche“ Berücksichtigung der Auffassung des Bundesrates aufzwingen, erweist sich das Votum der Landesregierungen als stärker als ein Beschluß des Bundestages. Bei alledem darf schließlich nicht aus dem Auge verloren werden, daß Art. 23 GG, soweit er Rechte des Bundestages und des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung — und nicht nur eine „politische Bindung“ der Bundesregierung — schafft, neuen Stoff für Organstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) bereitstellt.

Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG). Es ist eine staatsrechtliche Novität, daß der Bundestag diesen Ausschuß durch die Geschäftsordnung oder im Einzelfall ermächtigen kann, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Die Fachausschüsse können danach zwar nach wie vor als federführend bestimmt werden, aber die besonderen europapolitischen Rechte des Bundestages sind dem Europa-Ausschuß vorbehalten. Die Rolle des Bundestages in europäischen Angelegenheiten kann dadurch durchaus gestärkt werden⁴⁸, möglicherweise überhaupt erst ein hinreichendes Gewicht erlangen. Auf der anderen Seite wird die Gefahr verdichtet, daß ein europapolitisches Machtdreieck der Bundesregierung, des Europa-Ausschusses des Bundestages und der Europakammer des Bundesrates die zentrale parlamentarische Verantwortbarkeit der deutschen Europapolitik verwischt.

IV. Wirtschafts- und Währungsunion

1. In der Präambel zu dem Unionsvertrag von Maastricht bekunden die Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit, die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, die im Einklang mit diesem Vertrag eine einheitliche, stabile Währung einschließt. Die normative Verwirklichung dieses in Art. 3 a EGV näher formulierten Vorhabens findet sich in Titel VI „Die Wirtschafts- und Währungspolitik“

⁴⁸ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 21.

(Art. 102 a ff. EGV) des durch Art. G des Unionsvertrages novellierten und neu geordneten Dritten Teils des EG-Vertrages: „Die Politiken der Gemeinschaft“ sowie in einer Reihe von Protokollen zum EG-Vertrag. Bereits der durch die Einheitliche Europäische Akte in den EWG-Vertrag eingefügte Art. 102 a verpflichtete die Mitgliedstaaten zu einer Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik, um die für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderliche Konvergenz dieser Politiken zu sichern. Die Erfahrungen, die bei der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) und bei der Entwicklung der ECU gesammelt worden sind, wurden den Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung aufgegeben. In der neu gefaßten Überschrift des Kapitels wurde die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik bereits antizipierend als „Wirtschafts- und Währungsunion“ bezeichnet. Der Unionsvertrag hat institutionelle und verfahrensmäßige Voraussetzungen geschaffen, um das anspruchsvolle Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion mit Leben zu erfüllen⁴⁹.

Das institutionelle Kernstück der Währungsunion ist das aus der unabhängigen Europäischen Zentralbank und den unabhängig einzurichtenden nationalen Zentralbanken bestehende Europäische Zentralbanksystem. Die Verwirklichung des Wirtschafts- und Währungssystems erfolgt in Stufen und auf der Basis vertraglich festgelegter Anforderungen und Kriterien, entsprechend dem vorrangigen Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten; die dazu notwendigen Entscheidungen trifft der Rat, der bei den zentralen Schritten in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt (Art. 105, Art. 190 e, Art. 109 j, Art. 109 l EGV)⁵⁰. Das Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 109 j EGV legt die Konvergenzkriterien, die die Gemeinschaft bei der Beschlußfassung über den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion leiten sollen, näher fest und ermächtigt den Rat, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des (interimistischen) Europäischen Währungsinstituts bzw. der Europäischen Zentralbank sowie des Beratenden Währungsausschusses (Art. 109 c EGV) einstimmig geeignete Vorschriften zur Festlegung der Einzelheiten der Konvergenzkriterien zu erlassen (Art. 6 des Protokolls).

Die Vergemeinschaftung der Währungs- und Geldpolitik ist als ein Prozeß eingerichtet, wie die Errichtung der Europäischen Union selbst, und sie ist der — ehrgeizig und vielleicht voreilig — anvisierte Schlußstein des schon lange bestehenden Europäischen Währungssystems. Der Wegfall des Wechselkursin-

⁴⁹ Denkschrift der Bundesregierung zum Unionsvertrag, BTag Drucks. 12/3334, S. 81/89 ff.; Beitrag des Finanzausschusses zum Bericht des Sonderausschusses, Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, BTag Drucks. 12/3895, S. 17 f., 20 ff.

⁵⁰ Häde, Ulrich, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: *EuZW* 1992, 171; Hahn, Hugo J., Zum Geltungsbereich der Europäischen Währungsunion, in: *JZ* 1993, 481; Roth, Wulf-Henning, Der rechtliche Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *EuR* 1994, Beiheft 1.

struments und der Verlust des Geldschöpfungsmonopols nach Eintritt in die dritte Stufe nimmt der nationalen Wirtschaftspolitik die Möglichkeit, in Krisensituationen auf geld- oder währungspolitische Instrumente zurückzugreifen. Diese Lage bekräftigt die Notwendigkeit, die Selbständigkeit der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Gemeinschaft aufrechtzuerhalten, um zu geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung von Konjunktur und Wirtschaftswachstum befähigt zu sein⁵¹.

2. Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, dieser entwickelten Form der europäischen Integration, war schon in der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angelegt. Er wurde mit dem Beschluß auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in den Haag vom 1. / 2. Dezember 1969 eingeleitet und hat jetzt die Phase der Verwirklichung erreicht. Schon damals wurde gefragt, ob sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht mit dem Übergang zu einer Wirtschafts- und Währungsunion in ihrem Wesen umforme und ob die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG einen Schritt tragen würde, der die eigentliche Verfügung über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in die Hand einer übernationalen Instanz legen würde⁵². Mit Art. 23 Abs. 1 GG ist diese Frage beantwortet und die Beteiligung Deutschlands an der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verfassungsrechtlich bestätigt worden. Die Novellierung des Art. 88 GG hat zusätzlich die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank als Kernstück der Währungsunion legitimiert.

Der Regierungsentwurf der Maastricht-Novelle hatte in Übernahme eines Beschlusses der Gemeinsamen Verfassungskommission sich damit begnügt, dem Art. 88 den Satz anzufügen: „Ihre (sc. der Bundesbank) Aufgaben und Befugnisse können einer europäischen Zentralbank übertragen werden.“ Der Sonderausschuß hat die damit zugelassene Übertragung währungs- und notenbankpolitischer Hoheitsrechte ausdrücklich in den Rahmen der Europäischen Union gestellt und vor allem — einer Empfehlung des Rechtsausschusses und des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank folgend — die deutsche Zustimmung zu der Errichtung der Europäischen Zentralbank davon abhängig gemacht, daß diese unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist⁵³. Diese Anforderungen knüpfen an die Bestimmungen der Art. 105 und Art. 107 EGV an.

Durch Art. 88 Satz 2 GG sind mögliche Zweifel daran behoben worden, ob der Übergang der Währungspolitik auf die EG-Organen und der damit verbundene

⁵¹ Beitrag des Finanzausschusses (FN 49), S. 21.

⁵² Everling, Ulrich, Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: NJW 1971, 1481; Scheuner, Ulrich, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Integration 1971, 145.

⁵³ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 7, 14, 21 f. — Weikart, Thomas, Die Änderung des Bundesbank-Artikels im Grundgesetz im Hinblick auf den Vertrag von Maastricht, in: NVwZ 1993, 834.

Verlust von Entscheidungsbefugnissen des Bundesgesetzgebers (Art. 73 Nr. 4 GG), der Bundesregierung⁵⁴ und der Bundesbank noch als Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG gelten konnten. Das Bundesverfassungsgericht betrachtet die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen überstaatlichen Zentralbank unter dem Blickwinkel, daß dadurch eine Einschränkung der von den Wählern in den Mitgliedstaaten ausgehenden demokratischen Legitimation eintritt. Diese in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens ist, wie das Gericht feststellt, mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar⁵⁵.

Das Gebot der Unabhängigkeit und die Verpflichtung auf das vorrangige Ziel der Sicherung der Preisstabilität richten sich auf die zukünftige europäische Zentralbank. Die institutionelle Verklammerung des Europäischen Systems der Zentralbanken mit den nationalen Währungs- und Notenbanken hat jedoch zur Folge, daß die ausdrückliche verfassungsrechtliche Festlegung dieser beiden währungs- und geldpolitischen Erfordernisse mittelbar zu deren allgemeiner Geltung als Staatsziel führt. Bisher wurde die gesetzlich bestimmte Unabhängigkeit der Bundesbank als eine verfassungsrechtlich zulässige, aber nicht verfassungsrechtlich gebotene oder garantierte Vorkehrung zum Schutz des Geldwertes und der Währungssicherheit angesehen. Nunmehr wird eine Bindung des Gesetzgebers dahin anzunehmen sein, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank zu gewährleisten ist; dies ist im übrigen auch eine gemeinschaftsrechtliche Pflicht der Bundesrepublik. Die Stabilität des Preisniveaus gehört zu den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, denen Bund und Länder bei der Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen haben (Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG). Wenn Art. 88 Satz 2 GG die Sicherung der Preisstabilität als vorrangiges Ziel kennzeichnet, auf das die Europäische Zentralbank und mittelbar die Bundesbank und die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik verpflichtet ist, wird damit die konjunkturpolitische Direktive des Art. 109 Abs. 2 GG modifiziert. Der verfassungsgerichtlicher Prüfung entzogene Spielraum politischer Einschätzung, Abwägung und Entscheidung bleibt ungeachtet dessen nach wie vor sehr weit gespannt.

3. Die Intensivierung der europäischen Integration durch den Vertrag von Maastricht und vor allem die Schaffung der schrittweise zu verwirklichenden Wirtschafts- und Währungsunion hat, wie gezeigt, eine gewisse Neubestimmung des deutschen Bundesstaates, außerdem aber auch eine Verschiebung im parlamentarischen Regierungssystem zur Folge gehabt. Das Maastricht-Urteil hat das Magnetfeld der „demokratischen Legitimation“ verstärkt und die Mitwirkungs- oder Einflußrechte des Bundestages auf die Regierungsgewalt des Bundes viel-

⁵⁴ Die Wechselkurspolitik fällt nach dem Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen von Bretton Woods in die Zuständigkeit der Bundesregierung (siehe Badura, Peter, Staatsrecht, 1986, I 81).

⁵⁵ BVerfG Maastricht-Urteil C.II.3.a).

fach betont. Die tastenden und vor der klaren Statuierung von Rechtsfolgen zurückschreckenden Ausführungen des Gerichts legen es nahe, hier nicht vor-schnell mehr als eine „politische Bindung“ der Bundesregierung an Beschlüsse des Bundestages anzunehmen. Daran ändert die ausführliche Bezugnahme des Gerichts auf die im Zuge der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Maastrichter Vertrag am 2. Dezember 1992 als Entschließung beschlossene Erklärung des Deutschen Bundestages zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion⁵⁶ nichts. Diese Entschließung kann verfassungsrechtlich eine rechtliche Bindung der Bundesregierung nicht begründen und ist offenbar als eine politische Absichtserklärung gemeint⁵⁷. Dennoch dürfen Gewicht und praktische Bedeutung dieser Entschließung nicht übersehen werden.

Eine Stärkung der europapolitischen Rolle des Bundestages ergibt sich zuerst aus den Unterrichts- und Mitwirkungsrechten gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG. Die erweiterten Mitwirkungsrechte der Länder, die durch den Bundesrat ausgeübt werden (Art. 23 Abs. 3 bis 7, Art. 50 GG), sind bereits dargestellt worden. Weitere Neuerungen haben die Vorschriften des Maastrichter Vertrages über die Pflicht der Mitgliedstaaten, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden und Haushaltsdisziplin zu wahren (Art. 104 c EGV) und über den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion bei Erfüllung der Konvergenzkriterien für die „einheitliche Währung“ (Art. 109 j EGV) hervorgebracht.

Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten. Die Feststellung „schwerwiegender Fehler“ kann gemäß Art. 104 c EGV zu Rechtsakten des Rates gegenüber dem Mitgliedstaat führen. Die sich daraus ergebenden EG-Verpflichtungen sind nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag „unter Beachtung des Art. 109 Abs. 1 GG“ und „auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern“ zu erfüllen. Damit wird der Bund allein nicht mehr in der Lage sein, seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu erfüllen, wenn-gleich „Abstimmung“ immerhin weniger ist als „Einvernehmen“. Nach Auffas-sung des Bundesrates schafft die Vorschrift keine abschließende rechtliche Ver-pflichtung der Länder, sich an der Umsetzung von EG-Vorgaben zu beteiligen. Es bedürfe einer gesetzlichen und ggf. verfassungsrechtlichen Präzisierung dieses Programmsatzes⁵⁸.

Im Zuge der Behandlung des Maastrichter Vertrages durch die gesetzgebenden Körperschaften hatte der Bundesrat vorgeschlagen, durch Einfügung eines Zu-stimmungsvorbehalts in das Vertragsgesetz sicherzustellen, daß vor Eintritt in

⁵⁶ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 49), S. 5 f., 14 f.; Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU / CSU, SPD und F.D.P., BTagDrucks. 12 / 3906; BTag Sten. Bericht, Plenarprotokoll 12 / 126, S. 10879 D, 19885 B.

⁵⁷ Weikart (FN 53), S. 836 mit Anm. 27.

⁵⁸ Entschließung des BRates (18. 12. 1992), BRat Drucks. 810 / 92 (Beschluß), Nr. 7, S. 5.

die dritte Stufe durch das Votum des Bundeskanzlers im Rat (Art. 109 j Abs. 4 Satz 2 EGV) eine erneute Bewertung und Entscheidung von Bundestag und Bundesrat ermöglicht wird. Dieser Vorschlag wurde in den Ausschüßberatungen nicht aufgenommen. Auf Empfehlung des Sonderausschusses enthält jedoch die EntschlieÙung des Bundestages vom 2. Dezember 1992 folgende Klausel:

„Der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert auch eine Bewertung durch den Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung bedarf demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Artikel 109 j Abs. 3 und Artikel 109 j Abs. 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des zustimmenden Votums des Deutschen Bundestages.“

Weiter fordert der Bundestag die Bundesregierung auf zu erklären, daß sie dieses Votum des Bundestages respektieren und diese Vorgehensweise den Vertragspartnern sowie der Kommission und dem Europäischen Parlament mitteilen wird. Ein entsprechendes Zustimmungsrecht hat der Bundesrat in seiner EntschlieÙung zu dem Vertrag in Anspruch genommen⁵⁹. Mag die Forderung des Bundestages noch als eine verschärfte Anmahnung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers verstanden werden können, obwohl sie ihren Worten nach darüber hinauschieÙt, kann doch für die Forderung des Bundesrates kein Rechtsboden entdeckt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat sein Augenmerk hauptsächlich auf die vorgelagerte Ratsentscheidung nach Art. 6 des Protokolls zu den Konvergenzkriterien gerichtet. Im Hinblick auf diese Ermächtigung könne der 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 der im Sinne der Organtreue zu handhabenden EntschlieÙung vom 2. Dezember 1992 zur Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und des Schreibens des Bundesministers der Finanzen vom 2. April 1993 zur Wirkung bringen⁶⁰. Abgesehen von dem Hinweis auf Art. 23 Abs. 3 GG, von dessen Anwendung aber auch nur eine „politische Bindung“ der Bundesregierung zu erwarten ist, und abgesehen von dem dünnen Rechtsboden der „Organtreue“ enthält dieser Satz eigentlich nur eine Beschreibung politischer Vorgänge und Möglichkeiten.

Mit der Ratifikation und dem Inkrafttreten des Unionsvertrages von Maastricht ist die Vollzugsverantwortung für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Gemeinschaftsorgane übergegangen. Auch der Eintritt in die dritte Stufe bestimmt sich allein nach den Zuständigkeiten und Entscheidungsregeln des Gemeinschaftsrechts. Dessen Auslegung und Anwendung liegt, ggf. im Wege der Vorabentscheidung, in der Hand des Europäischen Gerichtshofs. Sie kann durch das nationale Verfassungsrecht nur noch mittelbar beeinflußt werden, nämlich soweit die Verhandlung und Abstimmung im Rat durch das deutsche Ratsmitglied auf mitgliedstaatlicher Willensbildung beruht.

⁵⁹ EntschlieÙung des BRates (FN 59), Nr. 8, S. 6 f.; Clement, BRat, Sten. Bericht, Plenarprotokoll 650, S. 645 C.

⁶⁰ BVerfG Maastricht-Urteil C.II.2.d (2) (4).