

Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch Mitgliedsstaaten und Gemeinschaftsorgane

Zusammenfassung

Die Organe der Europäischen Gemeinschaft nehmen in zunehmendem Maße hoheitliche Kompetenzen wahr. Dabei treten im wesentlichen drei Problembereiche auf.

1. Der Staatenbund handelt durch die Regierung, nicht durch das demokratisch legitimierte Parlament - droht hier die Gefahr des Verlustes demokratischer Legitimation ?
2. Die EG ist Wirtschafts- und Politikgemeinschaft und klammert die Kultur aus, die aber Politik und Wirtschaft maßgeblich beeinflusst - ist die Gemeinschaft also unvollständig ?
3. Neben der rechtlichen Gewährleistung von Freiheit sind Geld und Geldwert faktisch Voraussetzung individueller Freiheit - kann sich der Bürger in diesem sensiblen Bereich seine ökonomische Handlungsfreiheit bewahren?

Den Mitgliedstaaten verbleibt eine Verantwortlichkeit für die Europäische Union und deren Recht. Der Geltungsgrund für das Europarecht in der Bundesrepublik ist das Zustimmungsgesetz zum jeweiligen europarechtlichen Vertrag als "Brücke" für die Rechtsverbindlichkeit.

Der Bundestag hat den Verträgen zugestimmt und kann theoretisch jederzeit die Lösung von der EG beschließen. Das Volk trägt mithin den Vertrag. [Art. 23 GG](#) entläßt die Europapolitik also nicht in die Beliebigkeit, sondern öffnet nur die Einwirkung in den aufgezeigten, verfassungsrechtlich definierten Grenzen. Dies wird besonders daran deutlich, daß bei der Kompetenzeräumung das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt. Es gibt keine Generalermächtigung oder eine Kompetenz-Kompetenz, die den europäischen Organen selbst die Einräumung von Befugnissen gestattet. Wesentliche Vertragsänderungen sind vom Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt und daher nicht verbindlich. Die demokratische Legitimation bleibt also durch die nationalen Parlamente gewahrt.

Problematisch ist insbesondere die Zuteilung von Kompetenzen und Befugnissen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen.

Es müssen wegen der exekutiven Rechtssetzung und der beschränkten Legitimation substantielle Kompetenzen beim Bundestag verbleiben. Ein Legitimationsverlust ergibt sich auch aus der Möglichkeit der Kompetenzzuweisung an die Europäische Zentralbank nach [Art. 107 EGV](#). Die ist jedoch als Modifikation des Demokratieprinzips aufgrund der Änderung des [Art. 88 S.2 GG](#) hinnehmbar, insbesondere da die Zentralbank den Geldwert eher sichert, als an der Wiederwahl interessierte politische Mandatsträger.

Die Kompetenzverteilung zwischen EuGH und BVerfG bezüglich des Grundrechtsschutzes läßt es nach dem BVerfG auch zu, daß deutsche Grundrechte Schutz auch gegenüber der Anwendung von Gemeinschaftsrecht in Deutschland gewährleisten. Denkbar wäre ein Einschreiten des BVerfG in drei Fällen. Erstens, wenn der Grundrechtsschutz aus verfahrensrechtlichen Gründen durch den EuGH nicht gewährleistet ist oder zweitens

deutsche Grundrechte nicht Maßstab der Prüfung durch den EuGH wären. Drittens schließlich, wenn der EuGH die Grundrechte unangemessen handhabt.

Auf dem Gebiet der Währungsunion schließlich ist die Legitimation dadurch gewahrt, daß auch hier ohne die national-parlamentarische Zustimmung weder die Konvergenzkriterien geändert werden können, noch kann ein deutscher Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion erzwungen werden.

Bei einer vertragswidrigen Instabilität ist letztendlich eine Lösung der Gemeinschaft möglich und so hängt auch die Währungsunion vom fortdauernden Willen der nationalen Parlamente ab. Der Unionsvertrag schafft damit in erster Linie einen Staatenverbund kraft gemeinsamer Rechtsziele und Rechtsbedürfnisse und stützt sich erst in zweiter Linie auf Rechtsverbindlichkeit.

Einleitung

Der Zug nach Europa bewegt sich in lebhafter Fahrt, folgt den gediegenen Gleisen eines fundierten Vertrages, wird von klaren Regeln über Reisegeschwindigkeit und Wartestationen geleitet, ist mit 15 Staaten und Staatsvölkern gut besetzt, hat aber noch Platz für weitere Mitreisende, sieht einzelne Weichenstellungen - etwa der Wirtschaftsunion neben der Währungsunion - noch offen und führt ein Bordrestaurant mit, in dem man zwar nicht ein Europa ... la carte bestellen kann, wohl aber sich an einem freien Buffet bedienen darf, das vorher durch Entrichtung des Fahrpreises von jedem Beteiligten mitfinanziert worden ist.

Dieser Zug - ein Produkt moderner politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Spitzentechnologie - bedarf ständiger Pflege und Wartung, stetiger Zufuhr von Energie und verlässlicher Kontrolle. Es geht also heute nicht mehr - wie in den fünfziger und sechziger Jahren - darum, der Europäischen Gemeinschaft um fast jeden Preis neue Kompetenzen zuzuweisen; vielmehr stehen wir vor der Aufgabe, in juristischer handwerklicher Gediegenheit Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse so zu definieren und zu festigen, daß sie rechtlich handhabbar sind und auch einen politischen oder gerichtsförmlichen Konflikt aushalten können. Wenn zu Beginn der EG um der voranschreitenden Integration willen noch jeder als schlechter Europäer galt, der eine Kompetenz der EG in Frage stellte, wird heute derjenige zum Gegner der realen Anliegen Europas, der weiterhin glaubt, die europäische Integration allein durch Visionen und Fundamentalentwürfe vorantreiben zu sollen und nicht auch in rechtlicher Präzision, Entschiedenheit und Verbindlichkeit mitgestalten zu müssen.

Die Frage nach der Aufteilung von Gestaltungskompetenzen und Aufgabenverantwortlichkeiten im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten trifft auf den Ausgangsbefund, daß die Europäische Union ein Verbund von Staaten ist, ohne selbst Staat zu sein oder gegenwärtig Staat werden zu wollen. Deshalb stehen der Europäischen Gemeinschaft nur die Aufgaben und Kompetenzen zu, die ihr von den Mitgliedstaaten im Vertrag ausdrücklich zugewiesen worden sind. Die Gemeinschaft kann nicht - wie ein Staat mit Kompetenz-Kompetenz - sich aus eigenem Recht neue Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse zusprechen, weil diese Aufgaben nunmehr der Erledigung bedürfen.

Andererseits dürfen die Mitgliedstaaten nicht mehr im Staatsverständnis des 19. Jahrhunderts begriffen werden, in dem sich ein Staat in politisch uneingeschränkter Souveränität, wirtschaftlicher Autarkie und militärischer Abschottung schlechthin unabhängig vom Nachbarstaat glaubt. Der Staat unseres Jahrhunderts ist völker- und europarechtsoffen, übt seine Souveränität in Anlehnung an andere Staaten aus, legt seine Handlungsweisen auf den wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Austausch an und bindet sich selbst in seiner Verfassung.

Dies wird für die nach dem Grundgesetz verfaßte Bundesrepublik Deutschland besonders deutlich: Das Grundgesetz sieht in [Art. 23](#) ausdrücklich die Mitwirkung Deutschlands an einer Europäischen Union vor, bindet diese Mitwirkung aber an bestimmte verfassungsrechtliche Grenzen, die Anforderungen an die Europäische Union stellen, zugleich aber auch bestimmte Verfassungsstrukturen für den deutschen Mitgliedstaat in der Europäischen Union sichern. Rechtlicher Ausgangspunkt und Maßstab für die Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen ist deshalb das Grundgesetz. Auf dieser Grundlage bestimmt der Vertrag und das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag die einzelnen Kompetenzzuweisungen und Kompetenzschränken.

Das Europaverfassungsrecht wird gegenwärtig von drei Problembereichen bestimmt:

Das erste Problem liegt darin, daß die Mitgliedstaaten in einer Europäischen Union als einem Verbund von Staaten notwendigerweise durch die Regierung, nicht durch das Parlament handeln, daß deswegen innerhalb der EG wesentliche Kompetenzen - auch die Gesetzgebungs- und Budgethoheit - durch die Exekutive, nicht durch das Parlament ausgeübt wird. Damit stellt sich verfassungsrechtlich die Aufgabe, einem Verlust von demokratischer Legitimation auf dem Weg nach Europa vorzubeugen.

Der zweite Problembereich hat seinen Ursprung darin, daß die Europäische Gemeinschaft als Wirtschaftsgemeinschaft konzipiert und gegenwärtig als Wirtschafts- und teilweise auch als Politikgemeinschaft eingerichtet wird. Andere wesentliche Lebensbereiche, insbesondere des Kulturstaates, sind der Gemeinschaft nicht zugewiesen. Weil aber Wirtschaft, Politik und Kultur glücklicherweise verflochten sind, einer dieser Lebensbereiche nicht isoliert vom anderen gedeihen kann, bedarf auch die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft in ihren eigenen Aufgabenfeldern kultureller Anreicherung und Ergänzung. Ein Wirtschafts- und Politikwesen, das unbeeinflusst bliebe von den kulturellen Freiheiten der Wissenschaft, der Kunst und Religion, also das wissenschaftliche Bemühen um das Auffinden der Wahrheit, das künstlerische Empfinden des Ästhetischen, den religiösen Respekt vor dem Unauffindbaren nicht zur Kenntnis nehmen würde, betriebe eine geistig verarmte Wirtschaft und eine im Blickwinkel verengte Politik. Insoweit ist die Europäische Union notwendigerweise eine in ihrer Konzeption unvollständige, auf die stetige Anreicherung und Ergänzung durch die Mitgliedstaaten angelegte Gemeinschaft.

Die dritte staatsrechtliche Beobachtungsperspektive ergibt sich aus den Freiheitsrechten. Bei der Gewährleistung der Menschenrechte ist die europäische Integration in besonderer Weise erfolgreich, weil sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention tatsächlich den kultur-geographischen Bereich von Gesamteuropa nahezu abdeckt und auf der Grundlage eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts einen Menschenrechtsstandard gewährleistet, der vielleicht den wesentlichen Kern der europäischen Integration in seinen tradierten Wertungen ausmacht. Dennoch wird die europäische Integration sich hier in Zukunft nicht mit der bloßen rechtlichen Gewährleistung dieser Menschenrechte begnügen können, sondern insbesondere auch die Bedingungen der Freiheit - die Freiheitsvoraussetzungen - pflegen und fördern müssen. Dieses beginnt bei der Sprache, die dem einzelnen die Möglichkeit gibt, sich als Freiheitsberechtigter und als Wähler gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt zu äußern und Aussagen dieser Hoheitsgewalt entgegenzunehmen. Es setzt sich fort in der Gewährleistung des zukünftigen, zur Freiheit fähigen Staatsvolkes, das nach den Grundsatzwertungen unseres Verfassungsrechts durch die Institution von Ehe und Familie gesichert ist und dem zukünftigen Staatsvolk in dieser vorgefundenen kleinen Rechtsgemeinschaft ihre Existenz sichert, aber auch die Möglichkeit für jeden jungen Menschen, in dieser Geborgenheit des Privaten seine Fähigkeit zur Freiheit entfalten, erproben und ohne erhebliches Risiko auch in Grenzbereichen handhaben zu können.

Eine aktuelle, der europäischen Hoheitsgewalt anvertraute Freiheitsvoraussetzung ist die ökonomische Grundlage individueller Freiheit, das Geld und der Geldeswert. In unserem Verfassungssystem eines aus Berufsfreiheit und Eigentümerfreiheit aufbauenden Wirtschaftswesens bedarf es zur realen Freiheitsausübung vielfach der ökonomischen Grundlage. Deshalb entsteht in den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern eine so hohe, freiheitsrechtlich verständliche Sensibilität, wenn die Hoheitsgewalt über den Wert des Geldes entscheidet, in dem der einzelne Bürger sich seine zukünftige ökonomische

Gestaltungsfreiheit aufbewahrt und bevorratet und im Vertrauen auf diese Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft die gegenwärtige Anlageentscheidung um einer gleichwertigen zukünftigen Anlage willen verschiebt.

I. Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Union

Die fortbestehende Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Europäische Union und deren Recht hat Bedeutung für den Geltungsgrund des Europarechts in Deutschland, für die Kooperation zwischen deutschen und europäischen Organen und für die Art und Dauer der vertraglichen Bindungen.

1. Entstehen und 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 Verantwortlichkeit¹; der grundsätzlich bestehende ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes wird lediglich zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus europäischer Quelle Raum gelassen². Geltungsgrund für Europarecht und seine Anwendung in Deutschland ist der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl, das deutsche Zustimmungsgesetz zu dem jeweiligen europarechtlichen Vertrag³. 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 des Deutschen Bundestages 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 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.

¹ Vgl. Volkmar Götze, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 1993, S.1081 (1082).

² BVerfGE 37, 271 (280); 58, 1 (28); 59, 63 (90); 73, 339 (374).

³ BVerfGE 31, 145 (173ff.); 73, 339 (375); 75, 223 244); 89, 155 (187f.).

2. Garant der Rechtsgebundenheit des Integrationsprozesses

Die Ermächtigung des [Art. 23 Abs.1 Satz 2 GG](#), die Wahrnehmung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union zu übertragen, und ebenso die des [Art. 88 Satz 2 GG](#), Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank der Europäischen Zentralbank zu übertragen, bilden Steine im Gesamtmosaik der Verfassung, die das Gesamtgemälde mitprägen, aber ihrerseits nicht die Ausgewogenheit der Gesamtaussage verändern dürfen. Die Ermächtigung des [Art. 23 GG](#) entläßt deshalb die Europapolitik nicht in die Beliebigkeit einer Europäischen Union, sondern öffnet die deutsche Verfassungsordnung den Einwirkungen europäischer Organe in verfassungsrechtlich definierten Grenzen.

Garant und Wächter dieser Grenzen bleibt der die Geltung und Gestaltungskraft des Grundgesetzes gewährleistende deutsche Mitgliedstaat. Das Grundgesetz verpflichtet die Organe des deutschen Staates auch nach Gründung der Europäischen Union, die Struktur dieser Union nach [Art. 23 Abs.1 Satz 1 GG](#) zu sichern und die Identität der deutschen Mitgliedstaaten gemäß [Art.23 Abs.1 Satz 3 GG](#) zu wahren. Für die Währungsunion haben die deutschen Organe die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank zu garantieren, die vorrangige Sicherung der Preisstabilität zu gewährleisten und die Achtung des - das Grundgesetz modifizierenden - Unions-Vertrages und der dort vereinbarten Stabilitätsgemeinschaft einzufordern. Nach Eintritt in die "dritte Stufe" der Währungsunion ist deshalb die währungspolitische Verantwortlichkeit geteilt. Während in den beiden ersten Stufen zur Währungsunion die Verantwortlichkeit für den Geldwert im Anwendungsbereich des Grundgesetzes bei der Deutschen Bundesbank liegt und durch eine stabile DM erfüllt wird, würden mit der Vollendung einer europäischen Währungsunion die Mitgliedstaaten von den handelnden Subjekten zu kontrollierenden und nachsteuernden Stabilitätsgaranten. Sie bleiben jedoch in dem verfassungsrechtlichen Stabilisierungsauftrag gebunden und sind insoweit auch dem nationalen Parlament verantwortlich.

3. Demokratische Legitimation der Staatengemeinschaft

Der von [Art.23 GG](#) geforderte und im Unions-Vertrag bestätigte Staatenverbund ist auf Dauer angelegt⁴ und kann in dieser Stetigkeit auch für die Geldwertstabilität nach Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion vom Mitgliedstaat geltend gemacht werden. Zwar läßt sich nicht voraussehen, ob die Stabilität einer gemeinsamen Währung auf der Grundlage der im Vertrag getroffenen Vorkehrungen tatsächlich dauerhaft gesichert werden kann. Würde die vereinbarte, insoweit zum Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes gemachte Stabilitätsgemeinschaft jedoch scheitern, so wäre die vertragliche Konzeption verlassen und der einzelne Mitgliedstaat letztlich - als ultima ratio - berechtigt, sich aus dieser Gemeinschaft zu lösen⁵.

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 Entwicklung⁶. Hier gewinnt die Entschließung von Bundestag und Bundesrat zum Eintritt in die Währungsunion - für die Handhabung offener Vertragsbestimmungen wie für die Vertragserweiterung - seine praktische Bedeutung. Deutschland ist einer der "Herren der Verträge", der seine Gebundenheit an den "auf unbegrenzte Zeit" geschlossenen Unions-Vertrag ([Art.Q EUV](#), [Art.240 EGV](#)) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet hat, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnte⁷. 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 Eindringen 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 festzulegen⁸, 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](#)⁹; 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 entgegensteht¹⁰.

Die Feststellung, daß die Mitgliedschaft Deutschlands in einer etwaigen Währungsunion nicht ein ewiger Bund auf Gedeih und Verderb auch bei jeder Fehlentwicklung dieses Staatenverbundes sei, hat in der Fachöffentlichkeit Kritik hervorgerufen. Diese Kritiker sollte

⁴ Art.240 EGV, Art.Q EUV.

⁵ BVerfGE 89, 155 (204).

⁶ BVerfGE 89, 155 (187f.).

⁷ BVerfGE 89, 155 (190).

⁸ BVerfGE 89, 155 (187f.).

⁹ Vom 26. Juni 1945, BGBl II 1973, 430; vgl. BVerfGE 89, 155 (190).

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (204).

jedoch - wenn nicht schon der Geltungsanspruch der Verfassung, so jedenfalls - die Überzeugungskraft der für jeden Mitgliedstaat spürbaren Vorzüge einer europäischen Union beruhigen. Die EG braucht keine "unumkehrbaren"¹¹ 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 auch die Wahrnehmung von Hoheitsrechten 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"¹².

¹¹ 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.

¹² BVerfGE 89, 155 (184).

II. 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, justitiablen Grenzziehung aufgeteilt. Die Konzeption dieser Zusammenarbeit wird insbesondere in den Kompetenzen der Parlamente, bei der Wahrung der Grundrechte, im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und in der Währungsunion deutlich.

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 Rechtsetzung, 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. Wenn nun die jüngste Verfassungsänderung des [Art.20a GG](#) zudem eine Staatszielbestimmung, die Verpflichtung auf den Umweltschutz, vorsieht, also das bisher instrumental konzipierte Grundgesetz durch Finalitäten anreichert und deren Verdeutlichung und Konkretisierung dem Bundesverfassungsgericht zur Aufgabe macht, 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 Währungssachverständigen gegen parlamentarischen Einfluß.

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. Dabei liegt es in der Struktur eines Staatenverbundes, der sich auf Staaten und Staatsvölker, nicht seinerseits auf ein eigenes Staatsvolk stützt, daß er seinen Willen primär in einem Organ der Regierungen der Mitgliedsländer, nicht in einem Parlament bildet. Allerdings trifft das Mehrheitsprinzip in dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme auf eine Grenze, die Verfassungsprinzipien und elementare Rechte der Mitgliedstaaten schützt¹³. 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 Europäische 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

¹³ BVerfGE 89, 155 (182ff.).

Parlamente demokratisch zu legitimieren haben¹⁴. 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 verbleiben¹⁵. Demgegenüber kommt dem Europäischen Parlament, das mangels Gesetzgebungskompetenz und Budgetrecht materiell lediglich eine europäische Versammlung ist, nur eine legitimationsstützende Funktion zu.

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 Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen¹⁶. 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 Geldwertstabilität" entspricht¹⁷. Die Unabhängigkeit einer Europäischen Zentralbank ist als begrenzte Modifikation¹⁸ 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 ausdrücklich¹⁹ - nicht auf andere Politikbereiche übertragbar.

¹⁴ BVerfG, a.a.O.

¹⁵ BVerfGE 89, 155 (186).

¹⁶ So bereits der Regierungsentwurf zum Bundesbankgesetz, BTDrucks.2/2781, S.24f.; vgl. auch BVerfGE 89, 155 (206).

¹⁷ Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)" vom 1. Dezember 1992, BTDrucks.12/3896, S.21.

¹⁸ BVerfGE 89, 155 (207ff.).

¹⁹ BVerfGE 89, 155 (209).

2. Grundrechte

Wenn vielfach gesagt wird, daß mit dem Solange II-Beschluß²⁰ der gerichtlich gewährte Grundrechtsschutz in der Kompetenzverteilung zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht abschließend geklärt sei, so bedarf auch diese These einer steten - kontinuierlich bewußten - Überprüfung. Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Beschluß in einer von der früheren Rechtsprechung ausdrücklich abweichenden²¹ 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 hatte²², ist nunmehr klargelegt, 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 festgestellt²³, 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 Aussage²⁴ 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 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 Anlaß, diese Fälle näher zu analysieren, da der EuGH den Grundrechtsschutz stetig intensiviert und er nunmehr in [Art.F Abs. 2 EUV](#) auch einen positivrechtlichen Grundrechtsauftrag erhalten 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 wird²⁵. 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 aus der Eigenart eines Staatenverbundes, mag damit aber wiederum eine Grenze für das Ausmaß europarechtlicher Entparlamentarisierung andeuten.

²⁰ BVerfGE 73, 338 m.Anm. H. H. Rupp, in: JZ 1987, 236.

²¹ BVerfGE 89, 155 (156), Leitsatz 7, S.175.

²² BVerfGE 58, 1 (27) - Eurocontrol -.

²³ So Bleckmann/Pieter, RIW 1993, S.969 (972).

²⁴ Vgl. Götz, in: JZ 1993, S.1081 (1083).

²⁵ Vgl. BVerfG, 3.Kammer des Zweiten Senats, Beschluß vom 8. Dezember 1993 - 2 BvR 2323/93 (Vergabe von Bananenzulassungen).

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](#) andererseits²⁶. Der Vertrag begründet keine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union, die sie ermächtigte, sich aus eigener Macht die Finanzmittel oder sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet²⁷. Vielmehr gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung mit der Folge, daß ein Schluß von der Aufgabe auf die Befugnis nicht zulässig ist²⁸, 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 werden²⁹.

²⁶ Vgl. auch Art.3a, Art.3b Abs.1, Art.105f., Art.189 Abs.1 EGV.

²⁷ BVerfGE 89, 155 (192ff., 197) - insbesondere zur Auslegung des Art.F Abs.3 EUV.

²⁸ BVerfGE 89, 155 (192).

²⁹ BVerfGE 89, 155 (209f.).

4. Die Währungsunion

Die wichtigste Neuregelung trifft der Unions-Vertrag in den Vereinbarungen über die Währungsunion. Die Einstufung des [Art.88 Satz 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](#) - widerspricht³⁰.

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" vorgesehen³¹. 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 müssen vom Willen der Vertragspartner getragen sein und sind darauf angewiesen, daß die Mitgliedstaaten den Vertrag ständig mit Leben erfüllen. Deshalb läßt sich die in [Art.102aff. 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-Vertrages³².

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 im einzelnen, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen eines bestimmbar Parlamentarischen und der Inhalt des Unions-Vertrages miteinander übereinstimmen.

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

³⁰ BVerfGE 89, 155 (174).

³¹ Vgl. Seidel, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S.125 (134).

³² BVerfGE 89, 155 (200ff.).

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 zu normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems³³ sowie vom fortdauernden Willen der Mitgliedstaaten zu einer europäischen Gemeinschaft der stabilen Währung abhängen.

³³ Vgl. dieses Element eines der vier Konvergenzkriterien in Art.109j Abs.1 EGV.

III. Die Rechtsgemeinschaft

Die Europäische Union gewinnt ihre Gestaltungskraft und ihre rechtliche Dignität aus ihrem Charakter als Rechtsgemeinschaft. Dieses bedeutet, daß alles Handeln der Europäischen Union sich auf eine rechtliche Grundlage stützt, diese hinreichend bestimmt und voraussehbar ist und Rechtsverantwortlichkeiten deutlich zuweist.

Deshalb müssen das beabsichtigte Integrationsprogramm und die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte mit hinreichender Bestimmtheit in dem Vertrag und dem auf ihn bezogenen Zustimmungsgesetz vorgezeichnet sein³⁴. Eine Generalermächtigung oder eine unbestimmte Andeutung von Umfang und Ausmaß der zur Wahrnehmung übertragenen Hoheitsrechte würde den Europäischen Gemeinschaften nicht benannte Aufgaben und Befugnisse zuweisen und widerspräche damit dem Grundgedanken der Rechtsgemeinschaft, ebenso aber auch dem demokratischen Erfordernis einer parlamentarischen Hoheitsübertragung durch Zustimmungsgesetz³⁵. Spätere wesentliche Änderungen des im Unionsvertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen sind nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt; die daraus hervorgehenden Rechtsakte sind bis zu einer förmlichen Vertragsänderung im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich, und deutsche Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden³⁶.

Dementsprechend räumen die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften in umgrenzten Tatbeständen Hoheitsrechte ein und behalten die Vertragsänderung - in einem regelmäßigen wie in einem vereinfachten Verfahren - den Mitgliedstaaten vor. Auf dieser Grundlage ist eine dynamische Erweiterung der bestehenden Verträge durch großzügige Handhabung der vertraglichen Ermächtigungen - sei es durch eine "Vertragsabrundungskompetenz", durch den Gedanken der inhärenten Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften ("implied powers") oder einer Vertragsauslegung im Sinne der größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse ("effet utile") - nicht möglich. Eine Vertragsauslegung, die im Ergebnis einer Vertragserweiterung gleichkommt, verletzt die Aufteilung von Kompetenzen und Befugnissen zwischen den aus dem Vertrag berechtigten europäischen Organen und den die Fortbildung des Vertrages betreibenden Mitgliedstaaten³⁷.

Schließlich begründet die Rechtsgemeinschaft auch eine grundsätzlich langfristige Zugehörigkeit der Mitgliedstaaten. Dem widerspräche ein allein vom wechselnden Willen der Mitgliedstaaten abhängiges Austrittsrecht; die Rechtsgemeinschaft bindet grundsätzlich auf Dauer, bis die Grundlagen der Gemeinsamkeit nicht mehr hinreichen und die vertragliche Bindung deshalb "letztlich - als ultima ratio - ... auch einer Lösung aus der Gemeinschaft" nicht entgegensteht³⁸. Das europäische Vertragsrecht und der diesem Recht Verbindlichkeit vermittelnde Akt parlamentarischer Zustimmung trägt, solange die vorausgesetzten, im Vertrag rechtlich aufgenommenen Gemeinsamkeiten und die demokratische Zugehörigkeit den Vertragsinhalt stützen. Deshalb begründet der Unionsvertrag in erster Linie einen Staatenverbund kraft gemeinsamer Rechtsziele und Rechtsbedürfnisse und erst in zweiter Linie eine Rechtsgemeinschaft kraft Rechtsverbindlichkeit.

³⁴ BVerfGE 89, 15 (187); 58, 1 (37).

³⁵ BVerfGE 89, 155 (187f.).

³⁶ BVerfGE 89, 155 (188); vgl. auch BVerfGE 58, 1 (30f.); 75, 223 (235, 242).

³⁷ Vgl. BVerfGE 89, 155 (210).

³⁸ BVerfGE 89, 155 (204, vgl. auch 190).