

Wer hat höhere Hoheitsgewalt ?

Zur Beilegung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten

Einleitung

Paul Kirchhof hat in einem sehr lesenswerten Beitrag unter dem Titel "Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane" viel Treffendes über die Grundsatzprobleme gesagt, die das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsgewalt und deutscher Staatsgewalt bestimmen. Mit zahlreichen seiner Aussagen kann man sich deswegen ohne weiteres einverstanden erklären, zumal er weitgehend auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zurückgreift. In dieser Anlehnung an die höchste deutsche Gerichtsinstanz, deren thematische Linien er selbst sehr tatkräftig mitgestaltet hat, liegt aber auch eine gewisse Schwäche der Ausführungen. Denn es wird allzuviel unbesehen hingestellt, als ob es sich durchweg um unumstößliche Wahrheiten handeln würde. Geradezu als Heiligtum wird die doch gewiss umstrittene Entscheidung zum Vertrag von Maastricht (BVerfGE 89, 155) behandelt, die zwar Für den Verfassungsrichter Maßstab sein muß, den Autor Kirchhof aber nicht binden kann und sollte. Gerade im Lichte der jüngsten politischen Entwicklungen muß mehr gefragt, geprüft und gewogen werden. Niemand darf sich in der Selbstgewißheit richterlicher Leitsätze einigeln.

Für Kirchhof ist der Staat das Maß aller Dinge. So lautet der Eingangssatz in dem Zentralabschnitt "Entstehen und Geltungsgrund für Europarecht" unmißverständlich: "Verantwortlich für alle Hoheitsausübung in einem Gemeinwesen ist der Staat". Aber die primäre Legitimation für die Existenz und die Ausübung öffentlicher Funktionen liefert das Volk. Nach [Art. 20 Abs. 2 GG](#) geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Es ist richtig, daß gerade in diesem Satz durch das Wort "Staatsgewalt" ganz selbstverständlich der Staat als der Hauptträger für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vorausgesetzt wird, so wie das Grundgesetz insgesamt die Existenz der Bundesrepublik Deutschland als eine Selbstverständlichkeit betrachtet. Das hergebrachte historische Ordnungsmuster darf indes nicht zu einem Käfig ausgebaut werden, der es dem deutschen Volke verwehren würde, sich in internationale Zusammenschlüsse einzugliedern, soweit dies von den gesetzgebenden Körperschaften zur nationalen Existenzsicherung für notwendig erachtet wird. Die Formengestalt der Bundesrepublik Deutschland ist kein Selbstzweck, sie ist das Gehäuse, in dem das deutsche Volk seine politische Macht ausübt. Die Entscheidung könnte in der Zukunft auch dahin gehen, Zuständigkeiten in weiterem Umfang als bisher auf die Institutionen der Europäischen Union zu verlagern. Insbesondere das demokratische Prinzip läßt sich auch in einem zwischenstaatlichen Integrationsverbund zur Geltung bringen, so daß solche Kompetenzverschiebungen nicht auf den Sperrriegel des [Art. 79 Abs. 3 GG](#) stoßen würden. Jedenfalls darf die Schaffung von europäischen Einrichtungen, zu denen das Grundgesetz sowohl in der Präambel wie auch in [Art. 23 GG](#) seine ausdrückliche Zustimmung erteilt hat, nicht von vornherein als den staatlichen Strukturen gegenüber "minderwertig" zurückgesetzt werden.

Kirchhof nimmt aber im Einklang mit dem BVerfG an, daß sich der demokratische Gedanke im wesentlichen allein in den Institutionen des nationalen Parlamentarismus verwirklichen könne. Das Europäische Parlament wird mit kritischen Worten bedacht, die nicht der heutigen Verfassungswirklichkeit entsprechen. Nicht zur Kenntnis genommen wird, daß die Straßburger Instanz heute eine Fülle von Entscheidungsbefugnissen besitzt, so daß es falsch ist, schlicht von einer bloßen "exekutive(n) Rechtsetzung" innerhalb der Europäischen Gemeinschaften sowie von einem Parlament ohne Gesetzgebungskompetenz und Budgetrecht zu sprechen. Ohne weiteres kann man dagegen der Warnung vor einer Gefährdung des demokratischen Gedankens durch eine übermäßige Zentralisierung auf Gemeinschaftsebene zustimmen. Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet Demokratie die Mitentscheidung des Staatsbürgers bei der Regelung der Angelegenheiten der Gemeinschaft, in die er eingebunden ist. Wenn aber Regeln für 400 Millionen Menschen aufgestellt werden, verflüchtigt sich der Anteil des Einzelnen fast hin zur mathematischen Unsichtbarkeit. Den Gefahren der Aushöhlung der Volksrechte kann nur durch eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips begegnet werden. Die europäischen Instanzen sollten sich durchweg nur mit Angelegenheiten befassen, die sich sinnvollerweise allein auf staatlicher Ebene nicht mehr erledigen lassen. Insofern verwundert es, wenn Kirchhof den Gemeinschaften die Verantwortung für die Pflege der verschiedenen nationalen Sprachen der Mitgliedstaaten als einer der Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Freiheitsgarantien zuschieben will. Den Gemeinschaften wird gewiß nichts an Lebenskraft genommen, wenn sie sich in diesem Felde sehr bewußt zurückhalten, selbst wenn ihnen jetzt entgegen der Aussage von Kirchhof gewisse beschränkte Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Kultur zustehen ([Art. 128 EGV](#)). Besonders frappierend muss der Leser die aus der Überordnung des deutschen Staatswesens über jedes andere Ordnungsprinzip gezogenen Schlußfolgerungen für die rechtliche Bindungskraft der deutschen EU-Mitgliedschaft empfinden. Die Aussage, "da der EG-Vertrag in Deutschland allein aufgrund des Zustimmungsgesetzes Rechtsverbindlichkeit gewinnt, bestimmt der Bundestag über die Mitgliedschaft Deutschlands in der EG, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung", ist in ihrer Zuspitzung unhaltbar. Sie erinnert an längst für überwunden geglaubte Theorien des 19. Jahrhunderts, die in der Nachfolge Hegel'scher Gedanken das Völkerrecht für "äußeres Staatsrecht" hielten. Gar nicht geleugnet werden kann, daß eine vertragliche Bindung nur auf Grund eines parlamentarischen Zustimmungsaktes zustande kommen kann, dessen Urheber Bundestag und Bundesrat sein müssen. Hat aber einmal die Bundesrepublik Deutschland einer Übertragung von Hoheitsgewalt nach [Art. 23](#) oder [24 Abs. 1 GG](#) zugestimmt, so kann sie diese Bindung nicht mehr einseitig von sich abschütteln. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der völkerrechtlichen Dimension. Der einfache und selbstverständliche Satz "pacta sunt servanda" schützt die Parteien eines Abkommens vor nationalen Willkürentscheidungen, die insgesamt den Vertrag als Instrument für die Gestaltung der internationalen Beziehungen entwerten wurden. Diese völkerrechtliche Bestandskraft gilt nach bisher herrschender Lehre, die aber jüngst etwa von einem so besonnenen Autor wie *Klaus Vogel* in Frage gestellt worden ist, bei einfachen völkerrechtlichen Verträgen im innerstaatlichen Raum nicht. Der Gesetzgeber hat danach die Möglichkeit, den Vertrag kraft seiner souveränen Entscheidungsmacht durch die Inkraftsetzung widersprechenden Rechtssetzungsakte zu brechen. Ein solches "Souveränitätsrecht", Völkerrecht zu brechen, läßt sich im Falle des [Art. 23 GG](#) nicht bejahen. Nicht den entscheidenden Ausschlag gibt hier die in gewisser Weise formale

Argumentation, daß ja auf Grund des [Art. 23 GG](#) Hoheitsrechte "übertragen" werden und sich deswegen gar nicht mehr im Kompetenzbestand der Bundesrepublik Deutschland befinden. Wenn das Grundgesetz die Weisung ausgibt, die Europäische Union zu errichten, und dementsprechend der deutsche Staat zusammen mit anderen europäischen Staaten ein solches Verbundsystem schafft, so mußte man der Verfassung geradezu machiavellistische Doppelzungenigkeit unterstellen, wurde man sie in dem Sinne interpretieren, daß natürlich der einseitige vertragswidrige Rückzug aus dem gemeinsam geschaffenen Gebilde jedenfalls mit innerstaatlicher Wirkung zulässig sei. Die bisher herrschende Lehre zum Vorrang des späteren Gesetzes vor dem früheren Vertragsrecht mag sich durch die materielle Erwägung rechtfertigen, daß sich im extremen Ausnahmefall in völkerrechtlichen Regeln eine fremde Macht äußern kann, deren Forderungen zutiefst ungerecht sein mögen. Solche Spekulationen haben gegenüber der Europäischen Union keine Berechtigung. Sie ist in hohem Maße Eigensubstanz deutscher politischer Bestrebungen. Repräsentanten der Bundesrepublik wirken in allen Gremien der Europäischen Gemeinschaften mit. Bei allen wichtigen Entscheidungen besteht auf Grund des insoweit vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzips ein Vetorecht. In das Rechtssystem der Gemeinschaften sind unzählige Prinzipien und Regeln des deutschen Rechts eingegangen. Kurzum, es läßt sich kein überzeugender sachlicher Grund für die These aufzeigen, das Grundgesetz gestatte und billige den Bruch von Verträgen des europäischen Einigungswerks.

Mit dieser Feststellung, die lediglich mit der so vielbeschworenen Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Hinblick auf eine ganz besondere Konfliktsituation Ernst macht, verliert die Kirchhof'sche "Brückentheorie" („Europarecht fließt ... nur über die Brücke des nationalen Zustimmungsgesetzes nach Deutschland") ihre Grundlage. Es ist zwar richtig, daß das Vertragsgesetz bzw. Übertragungsgesetz den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften den Weg in den deutschen Rechtsraum ebnet, doch kann dieses Gesetz eben nicht mehr nach freier Entscheidung des deutschen Gesetzgebers zurückgenommen werden. Der einmal beschlossene Übertragungsakt bindet solange, wie nicht das Gemeinschaftsrecht, das wiederum in dieser Existenzfrage weitgehend vom allgemeinen Völkerrecht abhängig ist, eine Aufkündigung der ursprünglichen Willenseinigung gestattet. Auch die *clausula rebus sic stantibus* läßt sich aus dem Gemeinschaftsrecht nicht verdrängen. Allerdings kann ihr hier nur eine beschränkte Geltungskraft zukommen, da es ja nach wie vor die Mitgliedstaaten sind, und unter ihnen an prominenter Stelle die Bundesrepublik Deutschland, die über den Kurs des Schiffes „Europäische Union" bestimmen. Der ausschließlich auf die Möglichkeiten gerichtlicher Remedur gerichtete Blick verengt und verfälscht die Perspektive. Es ist in erster Linie eine Aufgabe der gestaltenden Politik, Rechtsstaats- und Grundrechtssicherung zu betreiben.

Letzten Endes geht es auch bei dem Verhältnis der Europäischen Unionen zu ihren Mitgliedstaaten um nicht nicht mehr - allerdings auch nicht weniger - als die Frage, wer bei einem Streit über den Verlauf der Kompetenzgrenze die Entscheidung zu treffen hat. Hier liefert die "Brückentheorie" keine schlüssigen Lösungen. Handelt es sich bei den Beteiligten um zwei Verbände öffentlicher Art, so kann man ein Organ zur Streitregelung einsetzen, das keinem dieser Verbände angehört, so wie dies im Völkerrecht klassischen Typs die Regel ist. Ein souveräner Staat kann es sich in seinem Verhältnis zu einem anderen Staat schon aus Prestige Gründen nicht erlauben, die Gerichte eines seiner Widersacher für zuständig zu erklären. Sobald indes ein Grad näherer Verbundenheit erreicht ist, braucht man nicht mehr den absolut Neutralen, einen Dritten, der in gleicher Distanz zu den Streitparteien steht. So ist in der Bundesrepublik Deutschland das zur Schlichtung föderaler Auseinandersetzungen berufene BVerfG eine Einrichtung des Bundes an deren Besetzung die Länder freilich einen kräftigen Anteil haben. Nicht anders ist man bei der Schaffung der Römischen Verträge von 1957 vorgegangen. Hier hat man mit dem [Art. 177 EWGV](#) - heute EGV - und der Parallelvorschrift im Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft bewußt dem EuGH die Kompetenz für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und damit auch über Inhalt und Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen zugewiesen.

Es besteht abermals kein Grund, diese nach [Art. 24 Abs. 1 GG](#) getroffene Entscheidung aus Gründen der Souveränitätswahrung in Frage zu stellen. Denn der EuGH ist für die Bundesrepublik Deutschland keine fremde Instanz. Institutionell gesichert ist, daß jeweils ein deutscher Richter an allen die Bundesrepublik unmittelbar betreffenden Sachen mitwirkt. Juristen anderer Nationalität können nur dann in das europäische Richteramt berufen werden, wenn sie auch das Vertrauen der deutschen Seite genießen. Wie jedes andere Gericht auch - und noch in stärkerem Maße - ist der EuGH nicht nur wissenschaftlicher, sondern auch politischer Kritik ausgesetzt. Schließlich gibt es auch politische Mittel, um Abhilfe zu schaffen. Die Bundesrepublik ist wirtschaftlich das mächtigste Land in der Europäischen Union. Als politische Daumenregel läßt sich festhalten, daß die Gemeinschaftsgesetzgebung die deutschen Positionen respektieren muß, auch wenn es gelegentlich zu unglücklichen Entwicklungen kommt (Bsp.: Marktordnung für Bananen), weil eben das Mehrheitsprinzip nicht als generelle Regel für das Abstimmungsverfahren gelten kann. Gerade von deutscher Seite wird ja gefordert, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wie auch in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten von der Starrheit der Einstimmigkeit loszukommen.

Wollte man in jedem Falle für das BVerfG die letztverbindliche Entscheidung über die gegenseitige Kompetenzabgrenzung festhalten, so hatte dies Konsequenzen für andere internationale Zusammenschlüsse. Unweigerlich wurde behauptet werden, was für den Solidarzusammenhang Europäische Union gelte, müsse erst recht auf den sehr viel loseren Zusammenschluß der Weltorganisation der Vereinten Nationen gelten. Damit wurde man sich aber endgültig in einer Sackgasse verrennen. Dem BVerfG ist es nicht aufgetragen, Nachprüfungen darüber anzustellen, ob der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen richtig mit den ihm nach Kapitel VII der Charta verliehenen Kompetenzen umgeht. Die Bundesrepublik Deutschland muß sich einfach damit abfinden, in ein politisches System der Weltordnung eingegliedert zu sein, in dem bisher jedenfalls nicht der Richter das letzte Wort hat. Daß Verfassungsstreitigkeiten der Vereinten Nationen nur in politischen Prozeduren ausgetragen werden können, muß von allen Mitgliedstaaten hingenommen werden. Es ist eine andere Frage, ob man gegebenenfalls Maßnahmen treffen möchte, um Härten für unmittelbar betroffenen Privatpersonen abzuwenden. Bisher sind solche Durchgriffseffekte, wie sie erstmals bei den internationalen Strafgerichten für Jugoslawien und Ruanda beobachtet werden konnten, allerdings eine seltene Ausnahmerecheinung .

Offensichtlich fällt es allen höchsten Gerichten schwer, sich mit der Überprüfung ihrer Entscheidungen bzw. dem Fehlen einer letztverbindlichen Zuständigkeit abzufinden. Das BVerfG tut sich schwer damit, die alleinige Verantwortung des EuGH auf bestimmten Sachgebieten anzuerkennen. Weniger konfliktreich ist bisher die Beziehung zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, obwohl auch dort die Bundesrepublik Deutschland gelegentlich - nach erfolgloser Anrufung des BVerfG - eine Rüge hat einstecken müssen. Leider ist auch der EuGH nicht frei von der Zwangsvorstellung, stets das letzte Wort haben zu müssen. Vor allem die Entscheidungen zur Rechtswirkung des GATT innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung sind kein Ruhmesblatt der Rechtsprechung. Eigentlich sollte es selbstverständlich sein, daß es zu einer Aufteilung nach Sachkompetenzen kommen kann, wobei dann jedes Gericht die Entscheidungen seines Partners in dem diesem zugewiesenen Bereich respektiert. Schließlich ist der EuGH kein Gewächs einer geringerwertigen Rechtskultur. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind rechtsstaatliche Demokratien mit einer starken Grundrechtsprägung. Die am EuGH tätigen Richterpersonalitäten sollen idealiter, ebenso wie die Richter des BVerfG, die besten Traditionen ihrer Herkunftsländer verkörpern. Schon durch diese institutionellen Verknüpfungen ist sichergestellt, daß es nicht zu Brüchen und Verwerfungen grundsätzlicher Art kommen kann. Divergenzen in Einzelpunkten lassen sich hingegen nie ausschließen. Diese sollten aber im Interesse des Rechtsfriedens hingenommen werden, ohne daß gleich ganze Schlachtreihen mobilisiert werden. Dies schließt allerdings nicht aus, jedenfalls mit Wirkung für die Zukunft auf Abhilfe zu sinnen und in diesem Sinne alle Kanäle politischen Einflusses zu nutzen.