



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 2/98

DIE GEWALTENBALANCE ZWISCHEN STAATLICHEN UND EUROPÄISCHEN ORGANEN

PROF. DR. PAUL KIRCHHOF

(Vortrag im Rahmen des FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998)

- 1 Unsere europäische Landschaft erfährt gegenwärtig einen Umbruch, dessen politische Spannungen rechtlich abgefangen werden müssen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union benötigen die Union zur Erfüllung ihrer Aufgaben, bleiben aber die politischen Einheiten, die allein diesen Staatenverbund legitimieren. Sie beanspruchen jeweils eigene Souveränität, üben aber einen Teil ihrer Souveränität gemeinsam aus. Sie setzen der europäischen Integration in ihren Verfassungen verbindliche Maßstäbe, öffnen andererseits ihre Rechtsordnung für Europarecht, das ihr eigenes Recht teilweise verdrängt. Sie sind in ihren Verfassungswerten, den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und der jeweiligen nationalen Identität typisch europäisch, während die Europäische Gemeinschaft sich in ihrem weiterhin dominierenden Schwerpunkt der Wirtschaftsgemeinschaft eher am Globalen orientiert

- 2 Diese strukturellen Gegenläufigkeiten machen es notwendig, die nationale und supranationale Rechtsordnung in gegenseitiger Rücksichtnahme deutlicher aufeinander abzustimmen, die nichtökonomischen Rechtswerte und grundrechtlichen Garantien gegenüber der wirtschaftlichen Ausrichtung der EG zu stärken, den Zusammenhalt der Europäischen Union durch die Bildung einer Teilunion der Währungsgemeinschaft nicht zu gefährden, die "rechtsgewährleistende und ausgleichende Funktion des Staates gegenüber den Wirtschaftsmächten" zu stärken und "das Erfordernis parlamentarischer Legitimation jeder Ausübung von Hoheitsgewalt" zu erneuern und zu bekräftigen¹. Der Präsident der Europäischen Kommission Jacques Santer sieht "Europa auf der Suche nach seiner Seele"².

I. Die Quellen des Europarechts

1. Sammlung des europäisch vorgefundenen Rechts

- 3 Das Europarecht zu verstehen, heißt zunächst, die Quellen des Europarechts aufzuspüren. Der Begriff der "Rechtsquelle" macht uns bewußt, daß das Recht erst sichtbar wird und in das Licht des Bewußtseins tritt, nachdem es sich vorher - wie das Wasser vor dem Heraussprudeln aus der Quelle im Berge - im Unsichtbaren gesammelt hat. Es wird dann an der Quelle durch die Kunst des Gesetzgebers gefaßt und nimmt in dieser Fassung - wie

¹ BVerfG, EuGRZ 1998, S. 164 <167> - Euro -.

² Jacques Santer, Europa auf der Suche nach seiner Seele, in: Konrad Raiser, Gérard Delteil, Jacques Stewart, Jacques Santer, Jérôme Vignon, Herausforderungen für Europa, Versöhnung und Sinn, 1996, S. 27 ff.

das Wasser der Schwerkraft folgt - entsprechend den Bedürfnissen, den Idealen und dem Leistungsvermögen der Menschen seinen Lauf.

- 4 Das ursprünglich unsichtbare oder jedenfalls nicht voll bewußte, jetzt aber in der Quelle des Art. 6 EUV (Amsterdam) bewußt gemachte Europäische unseres Rechts liegt in den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (Abs. 1), der Grundrechte gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten (Abs. 2) sowie ihrer nationalen Identitäten (Abs. 3). Diese Grundsätze, die in der europäischen Tradition des Christentums, der Aufklärung, des Humanismus und des Wirtschaftsliberalismus wurzeln, sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam (Art. 6 Abs. 1 EUV <Amsterdam>) und werden als gesicherter Rechtsbestand von den Mitgliedstaaten in die Europäische Gemeinschaft mitgebracht. Das originär Europäische dieses Rechts liegt deshalb zunächst in den Mitgliedstaaten und ihren Verfassungen.

2. Die zwei Erkenntnisquellen des Europarechts

- 5 Wird das aus dieser Quelle sprudelnde Recht nun förmlich in einem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und später auch in einem Vertrag über die Europäische Union gefaßt, so ist die Entstehensquelle in Erkenntnisquellen für Recht verdeutlicht: Das Europarecht wird in dem Abschluß des Vertrages durch die Vertragsparteien sowie der Erteilung des Rechtsanwendungsbefehls durch das parlamentarische Zustimmungsgesetz in dem jeweiligen Mitgliedstaat verbindlich³. Geltungsgrund für Europarecht in Deutschland ist das deutsche Zustimmungsgesetz. Europarecht erreicht nur über die Brücke des nationalen Zustimmungsgesetzes den Geltungsbereich Deutschland. Soweit diese Brücke dieses Recht nicht trägt, entfaltet es jedenfalls in Deutschland keine Rechtsverbindlichkeit.
- 6 Dieser zweistufige Entstehensgrund für Europarecht hat seinen Ursprung in dem Charakter der Europäischen Gemeinschaft: Diese Gemeinschaft ist ein Staatenverbund, den die Mitgliedstaaten gegründet haben, um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam

³ Vgl. Art. 1, 247 EGV (Art. 1, 313 EGV <Amsterdam>), Art. A, R EUV (Art. 1, 52 EUV <Amsterdam>), Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG; BVerfGE 31, 145 <173 ff.> - Milchpulver -; BVerfGE 73, 339 <375> - Solange II -; BVerfGE 75, 223 <244> - Vorabentscheidung des EuGH -; 79, 155 <184> - Maastricht -.

wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben⁴. Die Staaten nehmen in der Europäischen Gemeinschaft aufgrund vertraglich bestimmter Einzelermächtigungen ihre Hoheitsbefugnisse gemeinsam wahr und suchen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Bereiche Justiz und Inneres ihre Politik zu koordinieren und auf der Grundlage eines jeweils zu erarbeitenden gemeinsamen Standpunktes abgestimmt zu handeln. Mittelpunkt des in einer dauerhaften Ordnung gegründeten menschlichen Zusammenlebens aber bleibt der Staat⁵, der als europäoffener Verfassungsstaat seine verfassungsrechtliche Eigenständigkeit bewahrt, sich aber selbst verfassungsrechtlich zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union verpflichtet (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG)⁶.

- 7 Der Zusammenhalt der Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft sowie Gestaltungsmacht und Stetigkeit dieser Gemeinschaft werden durch das Recht gesichert. Die verfassungsrechtliche Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten auf die europäische Integration und die Erfüllung dieses Integrationsauftrags durch den Unionsvertrag und das Zustimmungsgesetz knüpfen ein rechtliches Band, das den Staatenverbund begründet, zusammenhält, entwicklungs offen gestaltet und auch für Untergliederungen - wie gegenwärtig die Währungsunion als Teilverbund innerhalb der Europäischen Gemeinschaft - erschließt.

II. Geltungskonflikte

1. Gegenläufige Aussagen

- 8 Dieses Rechtsquellen system gestufter Ermächtigungen - beginnend mit der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des jeweiligen Mitgliedstaates zur Mitwirkung an der Europäischen Union, die durch den Abschluß eines Gemeinschaftsvertrages genutzt wird und durch den parlamentarischen Rechtsanwendungsbefehl im jeweiligen Mitgliedstaat für diesen verbindliches Recht entstehen läßt⁷, so daß nunmehr die EG-Organ e aufgrund eigener Kompetenz zur Setzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht

⁴ Beschluß der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs vom 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh, Teil B Anlage 1, BullBReg. Nr. 140 vom 28. Dezember 1992, S. 1290; vgl. auch BVerfGE 89, 155 <188 f.>.

⁵ Vgl. Peter Badura, Staatsrecht, 2. Aufl., 1996, A 1, 2; Josef Isensee, Staat und Verfassung, HStR I 1987, § 13 Rn. 4 ff.

⁶ Vgl. auch Ingolf Pernice, Deutschland in der Europäischen Union, HStR VIII, 1995, § 191 Rn. 23 ff.; Marcel Kaufmann, Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund, Der Staat, 36 (1997), S. 521 <529 ff.>.

⁷ BVerfGE 75, 223 <235, 242> - Vorabentscheidung des EuGH -; 89, 155 <188> - Maastricht -.

ermächtigt sind -, sichert grundsätzlich ein widerspruchsfreies⁸ Zusammenwirken des aus verschiedenen Quellen sprudelnden Rechts, schließt aber gegenläufige Aussagen der jeweiligen Rechtssätze und damit einen Normenkonflikt nicht aus. Ein Konflikt zwischen Verfassungsrecht und EG-Recht kann z.B. entstehen, wenn das Verfassungsrecht eine parlamentarische Demokratie begründet und die Gesetzgebung deshalb dem Parlament vorbehalten, während die Europäische Gemeinschaft als Staatenverbund in größerem Umfang durch ein mit Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, also exekutiv besetztes Organ Recht setzt⁹. Hier nimmt die Offenheit der Verfassung für einen Staatenverbund ein Stück Entparlamentarisierung der Gesetzgebung in Kauf. Würde hingegen - ein theoretischer Fall - das Gemeinschaftsrecht den vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz verkürzen wollen, so hätte das Verfassungsrecht den Auftrag und die Kraft, diese Zumutung als rechtsunverbindlich zurückzuweisen¹⁰. Beanspruchten Gemeinschaftsorgane die Zuständigkeit zur Vereinheitlichung des Strafrechts, so wäre ebenso offensichtlich, daß diese Kompetenzberührung vertrags- und verfassungswidrig ist, weil der Vertrag die Gemeinschaftsorgane nur zur Tätigkeit im Rahmen der begrenzt erteilten Einzelermächtigungen berechtigt, das Verfassungsrecht die Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch EG-Organen nur im Rahmen des den Vertrag für anwendbar erklärenden Zustimmungsgesetzes erlaubt.

2. Textgleicher Maßstab trotz verschiedenen Entstehensgrundes

- 9 Fragen wir bei diesem Rechtsquellenbefund, welches Gericht diese Vertrags- und Verfassungswidrigkeit rechtsverbindlich zur Wirkung bringen darf, so antwortet die juristische Logik, daß der Europäische Gerichtshof eine Vertragswidrigkeit, das mitgliedstaatliche Verfassungsgericht eine Verfassungswidrigkeit festzustellen hat. Der EuGH entscheidet nach dem Maßstab des Gemeinschaftsrechts, nicht des Verfassungsrechts; das Verfassungsgericht grundsätzlich nach dem Maßstab des Verfassungsrechts, nicht des Gemeinschaftsrechts. Dementsprechend beansprucht ein Urteil des EuGH Verbindlichkeit für alle Mitgliedstaaten, ein Spruch des Verfassungsgerichts Verbindlichkeit für den jeweiligen Verfassungsstaat.

⁸ Zu diesem Erfordernis vgl. jüngst BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95 -.

⁹ Vgl. BVerfGE 89, 155 <186 f.>.

¹⁰ Vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG; BVerfGE 73, 339 <375 ff.> - Solange II -.

- 10 Würden europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wäre ein solcher "ausbrechender Rechtsakt"¹¹ aber jeweils an dem wortidentischen Rechtsmaßstab von Vertrag und Zustimmungsgesetz zu messen. Deshalb werden EuGH und Verfassungsgericht bei der Prüfung dieses Maßstabes zu demselben Ergebnis kommen. Die Rechtswissenschaft hat diese Vermutung zur Gewißheit zu formen, indem sie das Zusammenwirken von Europarecht und Verfassungsrecht vertieft, die rechtliche Balance zwischen Europa- und Staatsmächtigkeit unbefangen gewichtet und so allen Beteiligten den Maßstab dieser ineinandergreifenden Rechtsordnung weiter erschließt.
- 11 Auch nach diesen Anstrengungen bleibt aber die Möglichkeit, daß verschiedene Rechtsprechungsorgane bei der Auslegung desselben Textes zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. In diesem Fall fordert der Charakter der EG als Rechtsgemeinschaft, jeden dieser Richtersprüche als Teil der sich dynamisch entwickelnden europäischen Rechtskultur aufzunehmen und in der Neuorientierung des mitgliedstaatlich legitimierten Europarechts so aufeinander abzustimmen, daß letztlich die Gegenläufigkeit entfällt.

III. Vier Konfliktlösungsmodelle

- 12 Diese europäische Rechtskultur wird sich allerdings nur entfalten, wenn diese für das Europarecht typischen Konflikte als Ausdruck einer Gewaltenbalance begriffen werden. Dennoch wird der Konflikt zwischen Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht nicht selten als rechtlich unabgestimmter Geltungswettbewerb dargestellt, der dadurch gelöst werden müsse, daß die eine Rechtsordnung für Recht die andere hingegen für Nichtrecht erklärt wird.

1. Rechtsordnung ohne mitgliedstaatliche Wurzeln?

- 13 Die Deutung der Europäischen Gemeinschaften als "Zweckverbände funktionaler Integration"¹² warnt vor euphorischen Beschwörungen der Vereinigten Staaten von Europa und ähnlicher Visionen¹³ und ist in dieser Aussage bis heute eine grundsätzliche Wegweisung. Sie wäre jedoch überzeichnet, sähe man ihr Kernanliegen darin, die Organe der Europäischen Gemeinschaft als unabhängige, kraft Sachverstandes ausgewiesene

¹¹ BVerfGE 89, 155 <188>; vgl. auch BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 58, 1 <30> - Eurocontrol -.

¹² Vgl. Hans-Peter Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 197 ff.

¹³ Thomas Oppermann, Hans-Peter Ipsen - Nachruf -, JZ 1998, S. 450 <452>.

Sachwalter "unpolitischer" Aufgaben zu verstehen, die keines durch den Staat gesicherten Zusammenhalts von Politik und Recht bedürften und sich des Rechts lediglich als der Logik einer abgestuften, funktionsgebundenen Verbindlichkeitsordnung bedienten. Eine solche europäische Rechtsordnung brauchte nicht an die normative Legitimation des Staates als politischer, demokratischer Einheit rückgebunden zu werden, sondern beanspruchte Verbindlichkeit aus einer Grundnorm¹⁴ heraus, begriffe die Geltung des Europarechts als "originär" und suchte dadurch das Recht der Mitgliedstaaten aus dem Blickwinkel des Rechtserheblichen auszunehmen.

- 14 Diese Auffassung verfehlt ihr Integrationsziel, weil sie die Verwurzelung des Gemeinschaftsrechts in den politischen Einheiten der Mitgliedstaaten schwächt, das Erfordernis der demokratischen Legitimation durch die Staatsvölker der Mitgliedstaaten zu lockern sucht und das rechtlich vorgezeichnete und ständig praktizierte Verfahren der Rechtshervorbringung durch Vertragsschluß und parlamentarischen Rechtsanwendungsbefehl in Frage stellt. Der Versuch, die europäische Rechtsgemeinschaft ohne Rückbindung an ein demokratisches Staatsvolk zu erklären, ist undemokratisch. Das Bemühen, in der Abstraktion einer Stufenordnung des Rechts Staat und Politik aus dem Prozeß der europäischen Integration auszublenden, steht außerhalb der europäischen Rechtstradition. Ein wirklichkeitsfernes Verständnis der Europäischen Union als "unpolitischer" Macht gefährdet die Rechtsgemeinschaft, die Politik im Recht bändigen und Staaten zur gemeinsamen Wahrnehmung bestimmter Hoheitsbefugnisse rechtlich verpflichten will.

2. Bundesstaat?

- 15 Demgegenüber hält die föderalistische Deutung der Europäischen Gemeinschaft das Recht und die politische Staatlichkeit zusammen, will die Gemeinschaft aber - als geographisch größere Einheit - der Zentralgewalt eines Bundesstaates annähern, in dem die Mitgliedstaaten in die Funktion von Bundesländern herabgestuft werden. Normenkonflikte lösen sich dann nach der Maxime "Gemeinschaftsrecht bricht das Recht der Mitgliedstaaten"; Kompetenzstreitigkeiten¹⁵ erledigen sich im Entscheidungsmonopol des der Zentralgewalt zugeordneten Gerichts.

¹⁴ Zutreffend in Analyse und Kritik Marcel Kaufmann, a.a.O., S. 527.

¹⁵ Vgl. Claus Dieter Classen, Europäische Integration und demokratische Legitimation, AöR 119 (1994), S. 238 <245>.

16 Auch dieses föderalistische Verständnis der Europäischen Union verfehlt die Wirklichkeit. Es versteht die Union als einen Gesamtstaat, obwohl politisches Handlungszentrum weiterhin der Mitgliedstaat ist¹⁶. Es legitimiert die Union als Staat, obwohl die Union nach dem Willen ihrer Gründer kein Staat sein soll¹⁷ und der Union auch die Legitimationsgrundlage eines gemeinsamen europäischen Staatsvolkes fehlt. Es behauptet schließlich eine Geltungshierarchie für die geographisch weitere gegenüber der engeren Rechtsordnung, obwohl das Völkerrecht dieses Prinzip nicht kennt. So wenig das Recht der Vereinten Nationen das Recht der Europäischen Gemeinschaft bricht, so wenig könnte das Europäische Gemeinschaftsrecht das Recht der Mitgliedstaaten brechen, würde dieses nicht gerade die Geltung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht im Mitgliedstaat anordnen.

3. Verfassung als Maßstab lediglich förmlicher Vertragsänderungen?

17 Verbreitet ist die vage und nur im Ergebnis rechtlich greifbare These, das Verfassungsrecht sei nur Maßstab für die Begründung und die förmliche Änderung des Gemeinschaftsvertrages, nicht aber für dessen Handhabung. Auch wenn sekundäres Gemeinschaftsrecht über den Vertrag hinausgreife oder ihm einen anderen Inhalt gebe, diese Neuschaffung von Europarecht aber von den Vertragsorganen, insbesondere vom EuGH, gebilligt werde, rechtfertige sich diese Rechtschöpfung aus der vertraglich zugewiesenen Kompetenz der EG-Organen.

18 Diese These dispensiert im Ergebnis den im Mitgliedstaat Verbindlichkeit beanspruchenden Rechtsakt immer dann von der verfassungsrechtlichen Bindung, wenn die EG-Organen vom Vertrag abweichen, aber auf die Förmlichkeit einer Vertragsänderung verzichten. Dieser Ansatz ist schon deshalb verfehlt, weil er eine Nichtachtung der vertraglich-parlamentarisch vorgesehenen Form durch die Eröffnung eines größeren Handlungsraumes honoriert. Vor allem aber wird die dauernde Bindung des Verfassungsstaates während seiner Mitwirkung an der europäischen Integration verkannt: Verfassungsrecht entläßt staatliche Integrationsgewalt nicht in die Beliebigkeit, sondern formt sie in der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Mitwirkung an der europäischen Integration und in der vertraglich-parlamentarischen Wahrnehmung dieser Ermächtigung in fortwährender Gebundenheit einer europaaffenen Verfassungsstaatlichkeit.

¹⁶ Vgl. Pernice, HStR VIII, 1995, § 191 Rn. 23.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 89, 155 <188 f.>.

4. Der Staatenverbund

- 19 Dieser Ausgangsbefund gibt der Europäischen Union eine klare Rechtsgrundlage:
- 20 Die Union verdankt ihre Existenz einem vertraglich-parlamentarischen Gründungsakt der Mitgliedstaaten, sie wird demokratisch in den Völkern der Mitgliedstaaten und deren Parlamenten legitimiert, ihre Organe werden personell und inhaltlich durch die Mitgliedstaaten mit Leben erfüllt, die Dynamik der Integrationsentwicklung ist auf deren ständige Impulse angewiesen. Deshalb stellt sich die Europäische Union als ein Staatenverbund dar, für dessen Entstehen, Bestand und Entwicklung die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Sie sind die Herren der Verträge, die über deren Inhalt, den Beitritt neuer Staaten und letztlich auch über eine Vertragsaufhebung entscheiden können¹⁸.
- 21 Andererseits sind diese Staaten rechtlich gebundene Herren der Verträge, soweit sie - wie in Deutschland durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG - verfassungsrechtlich zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union verpflichtet und vertragsrechtlich als Mitgliedstaaten zumindest bei der Wahrnehmung der vereinbarten Befugnisse zur gesamten Hand in einer Kontinuität gebunden sind. Das Verfassungsrecht bezieht die europäische Integretation in seine Inhalte ein, das Europarecht fordert seine Weiterentwicklung durch die Mitgliedstaaten "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften". Ein Verdrängen des einen oder anderen Teils dieser ineinandergreifenden Rechtsordnungen in Nichtrecht oder in minderes Recht verkennt dieses wechselseitige Aufeinanderangewiesensein und damit die besondere Legitimation der Europäischen Union. Das Europarecht verlöre mit der Verselbständigung und einer Absonderung von den Mitgliedstaaten seine Wurzel und seine Wachstumskraft, gewinnt hingegen in der engen Verflechtung mit den mitgliedstaatlichen Verfassungen seine Identität in einheitlicher Herkunft und Zukunft. Nach diesem Konzept werden etwaige Normenkonflikte nicht durch die Kollision, das Brechen und das Entrechtlichen von Normen vermieden und gelöst, sondern durch wechselseitige Rücksichtnahme, durch "Kooperation"¹⁹.

IV. Die staatlichen und die europäischen Gewalten

- 22 Dieser europarechtliche Gedanke einer Duldung verflochtener, nebeneinander geltender

¹⁸ BVerfGE 89, 155 <190>.

¹⁹ BVerfGE 89, 155 <175>.

Rechtsordnungen scheint dem Staatsrecht zunächst fremd. Eine Verfassung sucht die verschiedenen Rechtsquellen in einem Geltungssystem so zu ordnen, daß stets nur einer der - potentiell kollidierenden - Rechtssätze gilt. Sie unterscheidet zwischen der verfassunggebenden und der verfaßten Gewalt, um jede Revolution durch staatliche Organe als Verfassungsbruch zu entlarven. Sie hebt die verfassunggebende von der verfassungsändernden Gewalt ausdrücklich ab, um die Kontinuität der Verfassungsentwicklung in Inhalt und Verfahren zu gewährleisten. Sie ordnet die verschiedenen Gesetze in einem Rangverhältnis und deren Aussagen nach Spezialität und Priorität. Die Verfassung duldet traditionell keine gleichrangigen, konkurrierenden Normen. "Schonender Ausgleich" und "praktische Konkordanz" harmonisieren innerhalb des Verfassungsrechts, nicht zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht oder Verfassung und Vertragsrecht.

- 23** Das moderne Verfassungsrecht kennt jedoch eine "offene Staatlichkeit"²⁰, die den Staat zur Völkerrechtsfreundlichkeit und zur Mitwirkung an der Europäischen Union verpflichtet²¹. Art. 23 GG beauftragt die staatlichen Organe, diese offene Staatlichkeit des Grundgesetzes in Richtung auf die europäische Integration nachhaltig fortzuentwickeln²².
- 24** Diese Offenheit für die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt in Deutschland durch europäische Organe hat zur Folge, daß neben die staatliche Gewalt eine europäische Gewalt tritt, die ihre Legitimation, ihre Untergliederung und Mäßigung nicht nur im Binnenbereich des deutschen Verfassungsrechts findet. Vielmehr entsteht - trotz der Verwurzelung und Legitimation der Europäischen Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten - eine zur Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen berechnete europäische Gewalt, deren Ziele und Handlungsweisen denen des einzelnen Mitgliedstaates zuwiderlaufen können. Dementsprechend gehören Rechtskonflikte zwischen der Gemeinschaft und einem Mitgliedstaat zum europäischen Rechtsalltag.
- 25** Damit steht die europäische Rechtsgemeinschaft vor der Aufgabe, diese Gewalten einander zuzuordnen, aufeinander abzustimmen und auf ein gemeinsames Maß auszurichten. Der klassische Gedanke der Gewaltenteilung findet einen neuen Anwendungsbereich.

²⁰ Klaus Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit, 1964, S. 33 f., 42 f.

²¹ Vgl. Peter Badura, Arten der Verfassungsrechtssätze, HStR VII, 1992, § 160 Rn. 16.

²² Christian Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, S. 489 <493>; Karl-Peter Sommermann, Staatsziel "Europäische Union", DöV 1994, S. 596.

1. Die Funktionen des Gewaltenteilungsprinzips

- 26 Das Prinzip der Gewaltenteilung ist ein Maßstab für die politische Machtverteilung, die Hemmung und Mäßigung der Macht²³, aber auch für die sachgerechte Zuteilung des Entscheidungsgegenstandes an das entscheidende Organ, für die Konstituierung, Zuordnung und Balancierung von Hoheitsgewalten²⁴. In ihrem menschenrechtlichen Ursprung²⁵ handelt die Gewaltenteilung von den Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat²⁶: Die tatsächlichen Mächtigkeiten werden auf eine freiheitsberechtigten Gesellschaft und einen freiheitsverpflichteten Staat aufgeteilt. Sodann gewinnt der Bürger der Staatsgewalt gegenüber Waffengleichheit durch die Einrichtung einer dritten Gewalt, die seine Rechte als rechtsgebundene, unabhängige Rechtsprechung gegenüber Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung durchsetzt.
- 27 Das Prinzip der Gewaltenteilung findet in konkreteren Verfassungsgedanken jeweils seine Ausprägung: Die Gewaltenteilung zum Schutz der Menschenrechte mäßigt und begrenzt Staatsgewalt im Dienst der Individualrechte und nimmt dabei die Entwicklung der Grundrechte von der bloßen Abwehr der Staatsallmacht hin zum positiven Leistungsrecht auf²⁷. Das Bundesstaatsprinzip, das den Rechtsstaat weniger von der Staatsgewalt und mehr vom Staatsgebiet her organisiert, stellt neben die horizontale auch eine vertikale Gewaltenteilung²⁸. Innerhalb des Demokratieprinzips wirkt das Prinzip der Gewaltengliederung mäßigend und ordnend insbesondere gegenüber der Volksvertretung, die keinen "Gewaltenmonismus" beanspruchen kann, der vielmehr - wie jeder Gewalt - ein Kernbereich der Aufgaben vorbehalten ist, die dieses Organ mit seinem Personal, seiner Ausstattung und seinem Verfahren am besten erfüllen kann²⁹. Hat die Verfassung vor allem eine übermächtige Staatsgewalt in Grenzen zu weisen, bedeutet Gewaltenteilung Hemmung und Mäßigung der Macht; das vom Staat beanspruchte Gewaltmonopol findet

²³ Vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 34, 52 <59>; 49, 89 <124>.

²⁴ BVerfGE 68, 1 <86>; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 475 ff., 482; Eberhard Schmidt-Assmann, Der Rechtsstaat, HStR Band I 1987, § 24 Rn. 50.

²⁵ Vgl. Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789); Titel III Art. 1 - 5 der Französischen Verfassung von 1791.

²⁶ Vgl. Richard Thoma, Grundrechte und Polizeigewalt, in: Festgabe zur Feier des 50-jährigen Bestehens des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, 1925, S. 183 <187 Fußnote 4>.

²⁷ Klaus Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, HStR V, 1992, § 108 Rn. 38.

²⁸ Herbert Schambeck, Föderalismus und Gewaltenteilung, in: Festschrift für Willi Geiger, 1974, S. 662; Otto Kimminich, Der Bundesstaat, HStR I, 1987, § 26 Rn. 43 f.

²⁹ BVerfGE 68, 1 <86>; Peter Badura, Die parlamentarische Demokratie, HStR I, 1987, § 23 Rn. 6; das Prinzip deutlicher dem Demokratieprinzip unterordnend Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, daselbst, § 22 Rn. 87 ff.

in der Gewaltenteilung sein notwendiges Korrelat³⁰. Steht die Verfassung hingegen mehr vor der Aufgabe, innerhalb eines rechtlich hinreichend gebundenen Verfassungsstaates Aufgaben und Organe je nach deren Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise so einander zuzuordnen, daß die staatlichen Entscheidungen "möglichst richtig" getroffen werden, so wird die Gewaltenteilung zum ordnungsstiftenden und ordnungsvertiefenden Prinzip³¹.

2. Europäische und staatliche Gewalten

28 Die Aufgabe, hoheitswahrnehmende Gewalten einander aufgabengerecht zuzuordnen und deren Ausbrechen aus der Rechtsgebundenheit zu verhindern, stellt sich gegenwärtig insbesondere für das Verhältnis von europäischer und staatlicher Gewalt. Wenn der Unionsvertrag von den Mitgliedstaaten als Vertragspartnern jeweils nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert und auf dieses ihr Verfassungsrecht abgestimmt worden ist, dürfen europäische Organe Hoheitsrechte im Verfassungsraum der Mitgliedstaaten wahrnehmen, ohne durch dieses Verfassungsrecht gebunden und im zukünftigen Verhalten angeleitet zu sein. Entstehen nunmehr Konflikte zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einem Mitgliedstaat, so widerspräche es aller europäischen Rechtstraditionen, einen solchen Konflikt stets nur von einem der Konfliktbeteiligten entscheiden zu lassen. Würde der Europäischen Gemeinschaft die alleinige Streitentscheidungskompetenz zugewiesen, so fehlte es schon im Ansatz an einer Grundbedingung rechtlicher Streitentscheidung: der Waffengleichheit unter den streitenden Parteien. Außerdem verkürzte die alleinige Streitentscheidungskompetenz der Gemeinschaft den Rechtsmaßstab: Der Geltungs- und Gestaltungsanspruch des Verfassungsrechts bliebe faktisch unbeachtet, weil die Gemeinschaftsorgane an das Verfassungsrecht nicht gebunden sind. Schließlich würde die demokratische Legitimation der Gemeinschaft, die letztlich von den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten ausgeht und über ihre Parlamente vermittelt wird, im Kern getroffen: Angelpunkt der klassischen Gewaltenteilung ist das Gesetz³². Dieses wird innerhalb der Europäischen Gemeinschaft vom Rat beschlossen und dort über die Parlamente der Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert. Würden nun die Mitgliedstaaten von der Kontrolle dieser Rechtsetzung durch einen ausschließlichen Entscheidungsvorbehalt der Europäischen Gemeinschaft

³⁰ Schmidt-Assmann a.a.O. § 24 Rn. 47.

³¹ Vgl. BVerfGE 68, 1 <86>.

³² Schmidt-Assmann a.a.O., Rn. 58.

ausgenommen, so wäre die demokratische Legitimationsgrundlage geschwächt.

29 Allerdings sind die Gemeinschaftsorgane ihrerseits funktionenteilend organisiert und haben im Europäischen Gerichtshof ein Gericht, das allen Maßstäben eines Rechtsprechungsorgans genügt³³. Dieses Gericht ist funktionell mit der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten verschränkt und teilweise funktional in die mitgliedstaatliche Gerichtsbarkeit eingegliedert³⁴. Die mitgliedstaatliche Rechtsordnung und die Gemeinschaftsrechtsordnung stehen ebenso wie die mitgliedstaatliche und die gemeinschaftsrechtliche Gerichtsbarkeit "nicht unvermittelt und isoliert nebeneinander", sondern sind "in vielfältiger Weise aufeinander bezogen, miteinander verschränkt und wechselseitigen Einwirkungen geöffnet"³⁵. Damit ist der Auftrag der Gewaltenzuordnung, Gewaltenbalancierung und Gewaltenkooperation definiert.

30 Der Rechtsmaßstab dieser Kooperation weist dem Europäischen Gerichtshof die abschließende Entscheidungsbefugnis über die Auslegung des Vertrages zu und sichert durch den Gerichtshof eine möglichst einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Geltungsbereich des Gemeinschaftsvertrages³⁶, während die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte die Rechtsverantwortung für ihr Europaverfassungsrecht und die Beachtung des verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsanwendungsbefehls tragen. So wird für das Verhältnis von Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaat ein Gewaltenmonismus auf der einen oder anderen Seite vermieden.

3. Das Subsidiaritätsprinzip

31 Die Gewaltenbalance zwischen europäischen und staatlichen Organen findet sodann im Subsidiaritätsprinzip einen ergänzenden Maßstab für die Wahrnehmung der jeweiligen Kompetenzen. Art. 3b Abs. 2 EGV³⁷ verpflichtet die Gemeinschaftsorgane, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG die Bundesrepublik Deutschland auf den Grundsatz der Subsidiarität. Außerhalb von ausschließlichen Zuständigkeiten wird die Gemeinschaft nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs

³³ BVerfGE 73, 339 <367 ff.> - Solange II. -.

³⁴ Vgl. insbesondere Art. 177 EGV (Art. 234 EGV <Amsterdam>), sowie BVerfGE 73, 339 <368>.

³⁵ BVerfG a.a.O.

³⁶ BVerfG a.a.O.

³⁷ Art. 5 Abs. 2 EGV (Amsterdam).

oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können³⁸.

- 32** Diese Regel zur Wahrnehmung vertraglich zugewiesener Kompetenzen³⁹ warnt in ihrem ideengeschichtlichen Ursprungsanliegen⁴⁰ vor einer Überforderung des Staates, der bei einer Verarmung der sozialen Gesellschaftsformen sich unmittelbar und ausschließlich dem Einzelmenschen gegenüber sieht und diesem allein nicht gerecht werden kann. Der einzelne Mensch ist für sich selbst nicht genug und bedarf des subsidium, der Hilfe. Dieses Hilfsgebot richtet sich an die Gesellschaft: Die gesamten Handlungsmöglichkeiten des Sozialen werden in einen Dienst für den Einzelmenschen gestellt. Dementsprechend fordert das Subsidiaritätsprinzip von den übergeordneten Instanzen größte Zurückhaltung: Was das Individuum vermag, darf nicht von der Gesellschaft beansprucht werden. Was die kleine Sozialeinheit vermag, darf die größere nicht entziehen. Diese Subsidiarität setzt insbesondere voraus, daß zwischen dem Individuum und der höchsten Instanz Zwischenformen der Gestaltungsmacht und sozialen Verantwortung entfaltet und gestärkt werden.
- 33** Überträgt man diesen Gedanken, der den Staat, aber auch das Individuum vor einer Überforderung bewahren will, auf das Verhältnis von Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, so wird dieses Rechtsprinzip in seinem Anknüpfungspunkt durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 3b Abs. 1 EGV⁴¹) noch verdeutlicht: Die Zuständigkeit des Mitgliedstaates ist die Regel, die Gemeinschaftszuständigkeit die Ausnahme. Die Gemeinschaft muß deshalb zunächst ihre vertragliche Einzelkompetenz begründen und sodann prüfen, ob das Gemeinschaftsziel durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann. Der Hang zur höheren Instanz wird so in sein Gegenteil verkehrt. Das Verfassungsrecht macht in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG diese Subsidiarität zu einer Bedingung für die Mitwirkung Deutschlands bei der Entwicklung der Europäischen Union: Diese Entwicklung folgt nicht dem Sog einer Zentralgewalt, sondern balanciert die Gewalten im Dienste organgerechter Aufgabenzuweisung und ordnungsstiftender Kooperation.

³⁸ Vgl. dazu im einzelnen Bundesregierung, Memorandum zum Subsidiaritätsprinzip, September 1992.

³⁹ Vgl. BVerfGE 89, 155 <193>.

⁴⁰ Enzyklika quadragesimo anno, 1931; dazu Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 18 ff.

⁴¹ Art. 5 Abs. 1 EGV (Amsterdam).

V. Der Verfassungsauftrag zur Veränderung der Staatswirklichkeit

- 34** Der Gestaltungsanspruch des Verfassungsrechts ist somit Grundlage, nicht Gegensatz einer europäischen Integration. Der Auftrag, eine bestehende Staatlichkeit zu verändern, ist zwar eine verfassungsrechtliche Besonderheit, weil eine Verfassung den Staat in der Regel in seiner Grundstruktur festigt und insoweit gegen Änderungen von außen abschirmt. Veränderungsaufträge sind dem deutschen Verfassungsrecht inzwischen aber durchaus geläufig.
- 35** Das Grundgesetz regelt grundsätzlich die Instrumente der Politik - es bestimmt die Kompetenzen und die grundrechtlichen Kompetenzausübungsschranken -, überläßt die Entscheidung über die Ziele staatlichen Handelns hingegen der Gestaltungskompetenz von Parlament und Regierung, die Entscheidung über privates Handeln der Freiheit des Einzelnen. Das Grundgesetz ist instrumental, nicht final konzipiert.
- 36** Dieser Grundsatz wird jedoch in den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes durchbrochen. Diese Zielbestimmungen sind meist - wie das soziale Staatsziel oder der Umweltschutz - vage und deshalb judiziell fast ohne Gestaltungskraft. Drei zentrale Zielvorgaben hingegen hat die Verfassung prägnant als Aufträge zur Veränderung der vorgefundenen Staatswirklichkeit ausgestaltet: den Wiedervereinigungsauftrag, den Auftrag zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union und - diesen Auftrag teilkonkretisierend - die Ermächtigung, Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank auf eine Europäische Zentralbank zu übertragen.

1. Das Wiedervereinigungsgebot

- 37** Die verfassungsrechtliche Ordnung von Kompetenzen und Kompetenzausübungsschranken ist durch die verfassungsrechtliche Verpflichtung durchbrochen worden, auf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands hinzuwirken⁴².
- 38** Als der Bundestag den von der Bundesregierung und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik geschlossenen Einigungsvertrag am 20. September 1990 in zweiter und dritter Lesung behandeln wollte, beantragten Mitglieder des Deutschen Bundestages im Organstreit beim Bundesverfassungsgericht eine einstweilige Anordnung, durch die der Bundestag verpflichtet werden sollte, den Einigungsvertrag, soweit er in

⁴² Vgl. BVerfGE 36, 1 <18> - Grundlagen-Vertrag -; BVerfGE 77, 137 <149> - Deutsche Staatsangehörigkeit/DDR -; BVerfGE 82, 316 <320> - Beitrittsbedingte Grundgesetzänderung.

Art. 4 auch "beitrittsbedingte Änderungen des Grundgesetzes" vorsieht, nicht in Form eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG zu behandeln, sondern über die Verfassungsänderungen in dem dafür vorgesehenen Verfahren des Art. 79 GG zu entscheiden. Bei der Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG kann der Abgeordnete dem Vertrag nur insgesamt zustimmen oder ihn insgesamt ablehnen, während im Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 79 GG der Abgeordnete zu jeder Änderung einen Antrag stellen und gesondert abstimmen kann. Die den Organstreit führenden Abgeordneten wollten der Wiedervereinigung und dem Einigungsvertrag im Grundsatz zustimmen, die damit verbundenen Verfassungsänderungen jedoch ablehnen.

39 Im Ergebnis hatte der Wiedervereinigungsauftrag mit der konkreten und langfristig bindenden Zielvorgabe eines Beitritts zum Grundgesetz gemäß Art. 23 Satz 2 a.F. die Kraft, der historisch einmaligen Wiedervereinigungschance den verfassungsrechtlichen Weg zu öffnen. Die Bundesregierung nimmt mit der Vereinbarung des Einigungsvertrages nicht Kompetenzen der auswärtigen Gewalt wahr, auch wenn für diesen Vertrag mit der DDR die Regeln des Völkerrechts gelten. Die Kompetenz zum Verhandeln und zum Abschluß des Einigungsvertrages folgt vielmehr aus dem damaligen Art. 23 Satz 2 GG, der die Voraussetzungen des Beitritts regelte und den Verfassungsorganen einen weiten Gestaltungsraum zur Erfüllung des Wiedervereinigungsauftrags eröffnete. Die Organe dürfen sich derjenigen Formen bedienen, die nach ihrer pflichtgemäßen Einschätzung zur Wahrnehmung der historischen Chance der Herstellung der Einheit Deutschlands geboten erscheinen⁴³.

40 Das Bundesverfassungsgericht stützt diese Entscheidung auf Art. 23 Satz 2 GG a.F. in dem Bewußtsein, daß Art. 4 Nr. 2 Einigungsvertrag just diesen Art. 23 aufhebt: Der Wiedervereinigungsauftrag ist erfüllt, der Präzedenzfall für zukünftige völkervertragsrechtliche Änderungen des Grundgesetzes nicht gegeben.

2. Der Auftrag zur europäischen Integration

41 Der zweite Verfassungsauftrag zur Änderung der Staatsstrukturen, der Auftrag zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union, tritt 1992 verfassungssystematisch an die Stelle des Wiedervereinigungsauftrags: mit dem 38. Gesetz

⁴³ BVerfGE 82, 316 <320 f.>.

zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992⁴⁴ wird der Art. 23 vom Wiedervereinigungsauftrag zum europäischen Integrationsauftrag.

- 42** Nunmehr öffnet Art. 23 Abs. 1 GG den Verfassungsstaat des Grundgesetzes ausdrücklich für ein vereintes Europa, setzt dabei aber drei verfassungsrechtliche Maßstäbe: Das Erfordernis des parlamentarischen Rechtsanwendungsbefehls, der in der Regel mit verfassungsändernder Mehrheit im Zustimmungsgesetz zu erteilen ist (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG); die Struktursicherungsklausel für die Europäische Union mit der Verpflichtung auf demokratische, rechtsstaatliche, soziale und föderative Grundsätze, dem Grundsatz der Subsidiarität und einer Gewährleistung eines dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes; sowie eine Struktursicherungsklausel für den deutschen Staat (Art. 23 Abs. 1 Satz 3, Art. 79 Abs. 3 GG), die dem Europarecht immer dann einen Einfluß auf die deutsche Rechtsordnung verwehrt, wenn eine entsprechende Regelung auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht möglich wäre.
- 43** Auch dieser verfassungsrechtliche Veränderungsauftrag zeigt, daß die Verfassung den Staat wirksam für neue Organisations- und Handlungsweisen öffnet, wenn der Auftrag in Ziel und Grenzen auf Dauer klare und präzise Maßstäbe vorgibt: Der deutsche Verfassungsstaat bleibt in seiner Europaoffenheit mitwirkendes Rechtssubjekt und wahrt dabei seine Identität insbesondere als Rechtsstaat und als Demokratie; er wird niemals bloß Gegenstand rechtlicher Gestaltung durch die Organe der EG. Dieses Zusammenwirken von Verfassungsauftrag und Verfassungsbindung fordert insbesondere eine demokratische Legitimation der Europäischen Gemeinschaft durch die Staatsvölker und Parlamente der Mitgliedstaaten, setzt begrenzte Befugnisse der Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft zur Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen voraus und erlaubt eine Vertragsänderung jeweils nur nach den verfassungsrechtlichen Regeln der Mitgliedstaaten.

3. Die Ermächtigung zur Europäischen Währungsunion

- 44** Als das Grundgesetz⁴⁵ 1992 der Europäischen Integration in Art. 23 GG eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage gegeben hat, stand dem verfassungsändernden Gesetzgeber als nächster Integrationsschritt die Entscheidung für eine Europäische Währungsunion vor Augen⁴⁶. Dieser Wille des Verfassungsgebers kommt in Art. 88 Satz 2

⁴⁴ BGBl I, S. 2086.

⁴⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I, S. 2086).

⁴⁶ Vgl. BTDrucks 12/3338, S. 5.

GG zum Ausdruck, der eine Übertragung der Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank auf eine Europäische Zentralbank unter der Voraussetzung zuläßt, daß die Europäische Zentralbank unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist. Die Grundsatzentscheidung für eine Europäische Währungsunion ist also mit dem Maastricht-Vertrag und dessen verfassungsrechtlicher Anerkennung⁴⁷ bereits gefallen.

- 45** Beim Eintritt in die Währungsunion ist die Bundesrepublik Deutschland vertragsrechtlich und verfassungsrechtlich auf die materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen dieses Eintritts - insbesondere die strikt zu handhabenden⁴⁸ Konvergenzkriterien - verpflichtet. Für die Anwendung dieser Maßstäbe verbleibt dem Rat jedoch ein "Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognoseraum". Dieses hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Maastricht-Urteil gesagt⁴⁹ und im Euro-Beschluß⁵⁰ aufgenommen. Auch hier öffnet eine präzise verfassungsrechtliche Zielvorgabe Entscheidungsräume zur Verfassungsmodifikation ohne Änderung der Verfassungsurkunde, bindet diese Integrationsentwicklung aber wiederum in einem klaren verfassungsrechtlichen Rahmen.
- 46** Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Rahmen insbesondere in der Betroffenheit der Geldeigentümer verdeutlicht: Die Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat haben mit ihrem Auftrag, die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft mitzugestalten und damit den Anforderungen des Art. 88 Satz 2 GG zu genügen, auch zur objektiv-rechtlichen Sicherung des Geldeigentums und insoweit zur Gewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG beizutragen⁵¹.

VI. Die gemeinsame Währung als Auftrag

- 47** Das geltende Verfassungs- und Vertragsrecht öffnet der europäischen Integrationspolitik somit den Weg zu einer gemeinsamen Währung. Es wägt Möglichkeiten und Risiken dieser Währung gegeneinander ab und wertet sie im Ergebnis als Chance⁵²: Die Einführung des Euro schließt nicht eine Entwicklung ab, die allein durch die weitere Vergemeinschaftung eines bedeutenden Lebensbereichs schon gerechtfertigt wäre, sondern

⁴⁷ BVerfGE 89, 155 <199 ff.>.

⁴⁸ BVerfGE 89, 155 <200 ff.>.

⁴⁹ BVerfGE 89, 155 <202 und - sechs Zeilen später bekräftigend - 203>.

⁵⁰ BVerfG, EuGRZ 1998, S. 164 <171>.

⁵¹ BVerfG, a.a.O.

⁵² Vgl. BVerfGE 89, 155 <207>; EuGRZ 1998, S. 164 <170>.

ist Auftakt und Auftrag zu einer europäischen Geldpolitik, von deren Erfolg letztlich das Schicksal der Europäischen Union abhängt. Wird die Europäische Union als neuer Garant des dem Geldeigentümer geschuldeten Einlösungsvertrauens dieses Vertrauen rechtfertigen, gewinnt die Europäische Union an Stabilität; wird das Vertrauen enttäuscht, richtet sich das Mißtrauen gegen den Euro auch gegen die europäischen Institutionen.

- 48 Deshalb sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Entwicklung des Euro als Teil der europäischen Integration, aber auch der Identität jedes Mitgliedstaates in seinen ökonomischen Verfassungsvoraussetzungen ständig zu beobachten, zu prüfen und zu korrigieren. Diese Verpflichtung betrifft die elementaren Rechtsgarantien der Staatlichkeit, der Demokratie und der Europäischen Gemeinschaft selbst.

1. Die Dominanz des Wirtschaftlichen

- 49 Die kritische Begleitung der Währungsentwicklung wird - neben der Erfüllung des Stabilitätsauftrags - auch zu würdigen haben, daß die Vergemeinschaftung der Währungspolitik dem Betroffenen mit der staatlichen Währung ein Stück Vertrautheit und Gebundenheit in seinem Staat nimmt. Die Einführung des Euro fällt in die Zeit eines Strebens nach "weniger Staat", die in einem zentralen Kern - insbesondere des Subventionswesens, der steuerlichen Lenkung und gewisser Übertreibungen an Reglementierung, Bürokratie und Risikoabsicherung - berechtigt ist, die aber in ihrer Verallgemeinerung die Substanz unserer freiheitlichen Demokratie berührt. Wer schlicht quantifizierend ein "Weniger" statt wertend das richtige Maß an Staatlichkeit fordert, nimmt in Kauf, daß ein Weniger an Staat auch die innere Sicherheit und den inneren Frieden vermindert, das Maß des sozialen Ausgleichs dem Wettbewerb überläßt, sinnstiftende Institutionen - wie Familie, Kirche, Einrichtungen von Kunst und Wissenschaft - mit der Dominanz des Wirtschaftlichen in den Hintergrund drängt. Wer die Erfahrung der totalitären Systeme, in denen die Bürgergesellschaft nur ohne und gegen den Staat zu verwirklichen war, unbesehen auf unser Wirtschaftssystem überträgt, verkennt den Hang dieses Systems zur Hervorhebung von Wettbewerb und Erwerbssystem, das den Staat als Garanten dieser Bürgergesellschaft braucht.
- 50 Gerade die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration mit ihrem Schwerpunkt des Binnenmarktes (Art. 7a EGV⁵³) und nunmehr der Währungsunion (Art. 105 ff. EGV⁵⁴)

⁵³ Art. 14 EGV (Amsterdam).

⁵⁴ Art. 105 ff. EGV (Amsterdam).

unterwirft Politik und Recht vielfach den Erfordernissen der Ökonomie, erzielt dadurch glanzvolle wirtschaftliche Erfolge, kann den Staat aber auch als Garanten von Menschenwürde und Freiheit schwächen und als Institution des Gemeinwohls zurückdrängen. Die Europäische Gemeinschaft erwartet vom Staat Sparsamkeit und Reduktion, von der Wirtschaft Wachstum und Expansion. Wird diese Richtungsvorgabe verwirklicht, verschieben sich die Gewichte tatsächlicher Mächtigkeit zugunsten der wirtschaftlich Mächtigen und zu Lasten staatlicher Gewalt. Diese Entwicklung rührt an die Wurzel des Freiheitsprinzips⁵⁵, das dem Ideal des selbstbestimmten, vernunftbegabten, sittlich gesteuerten Menschen in einer rechtlich geformten Gemeinschaft große Handlungsräume bietet, diese aber niemals ausschließend oder dominierend auf das Ökonomische ausrichtet.

2. Die Entdemokratisierung

- 51 Die Staaten sind zugleich die institutionellen Einheiten, in denen sich Demokratie entwickelt. Ausgangspunkt der Demokratie ist das Staatsvolk, das eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt konstituiert⁵⁶. Deshalb benötigen die Staaten - ihre Parlamente und Staatsvölker - auch in einem Prozeß der europäischen Integration hinreichend bedeutsame eigene Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und äußern kann⁵⁷. Die Europäische Gemeinschaft kann diese Legitimation durch ein Staatsvolk nicht ersetzen, weil es gegenwärtig kein europäisches Staatsvolk gibt. Im Staatenverbund der Europäischen Union vollzieht sich demokratische Legitimation deshalb durch die Rückkopplung des Handelns der europäischen Organe an die Staatsvölker der Mitgliedstaaten und deren Parlamente⁵⁸. Dementsprechend kann die europäische Versammlung, die sich "Parlament" nennt, gegenwärtig nicht ein Parlament mit Gesetzgebungsgewalt und Budgethoheit sein. Die Verfassungsvoraussetzungen einer Demokratie sind für die Europäische Union zur Zeit nicht gegeben.
- 52 Diese Entparlamentarisierung und damit Entdemokratisierung europäischer Hoheitsausübung verschärft sich nun dadurch, daß die Europäische Zentralbank mit Unabhängigkeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten

⁵⁵ Vgl. Friedrich August von Hayek, Die Verfassung der Freiheit, 1971.

⁵⁶ BVerfGE 89, 155 <186>.

⁵⁷ BVerfG, a.a.O.

⁵⁸ BVerfG, a.a.O., S. 185.

ausgestattet wird (Art. 107 EGV⁵⁹). Zwar bleibt es eine rechtsstaatliche Errungenschaft, daß die meisten Aufgaben der Währungspolitik bei einer unabhängigen Zentralbank verselbständigt und so gegen den Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger abgeschirmt wird. Mit dieser von dem deutschen Bundesbankgesetz geläufigen⁶⁰ Unabhängigkeit wird das in eine Währung gesetzte Einlösungsvertrauen gestützt. Eine unabhängige Zentralbank kann den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und private Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher wahren als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Art. 88 Satz 2 GG anerkennt deshalb aus guten Gründen diese Modifikation des Demokratieprinzips.

53 Dennoch bleibt eine wesentliche Gemeinschaftsaufgabe, die Währungshoheit, gegen parlamentarischen Einfluß abgeschirmt. Die Verfassungsentscheidung für eine unabhängige Zentralbank wendet geldpolitischen Sachverstand gegen parlamentarische Legitimität in Geldfragen. Würde diese Antithese von Sachverstand gegen Parlamentskompetenz verallgemeinert und - was das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich ausschließt⁶¹ - auf andere Politikbereiche übertragen, so wäre das demokratische Ideal von der hinreichenden Qualifikation jedes Abgeordneten kraft Wahl aufgegeben. Die Demokratie macht das passive Wahlrecht - entgegen nahezu allen anderen Berufsqualifikationen - nicht von vorherigen Eignungsprüfungen abhängig, sondern vertraut darauf, daß der Wähler nur den für die Aufgaben der Parlamentsarbeit qualifizierten Kandidaten wählen wird. Wir fordern für das Abgeordnetenmandat kein Staatsexamen für Gesetzgebungslehre, für die Wahrnehmung politischer Leitungsaufgaben keinen politischen Führerschein; der Wählerentscheid ist Qualifikationsnachweis genug.

54 Dieses Verständnis von Mandat und Parlament muß sich in einer Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft behaupten, die ihre Gesetze durch den Rat, also einem aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Organ (Art. 146 EGV⁶²) beschließt, das Gesetzesinitiativrecht ausschließlich der Kommission - dem Exekutivorgan der EG (Art. 155

⁵⁹ Art. 108 EGV (Amsterdam).

⁶⁰ Vgl. bereits Regierungsentwurf zum Bundesbankgesetz, BTDrucks 2/2781, S. 24 f.

⁶¹ BVerfGE 89, 155 <209>.

⁶² Art. 203 EGV (Amsterdam).

EGV⁶³) - zuweist⁶⁴ und einen zentralen Aufgabenbereich, das Währungswesen, gegen den Einfluß des Parlaments abschirmt.

3. Auflösung der Gemeinschaft in Teilgemeinschaften?

- 55** Schließlich ist im Rahmen der weiteren europäischen Integration zu prüfen, ob die Rechtsgemeinschaft der Europäischen Gemeinschaft mit der Gründung der Währungsunion einen weiteren institutionellen Halt findet oder ob diese Währungsunion die Europäische Gemeinschaft eher aufzulösen beginnt. Während bisher eine der zentralen Regeln des Gemeinschaftsrechts forderte, daß das EG-Recht grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten gleich gelte⁶⁵, ist die Währungsunion als eine Gemeinschaft von elf Mitgliedstaaten geplant. Sie bildet also eine Kerngemeinschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft mit 15 Mitgliedstaaten, die wiederum umgeben wird von einer Gemeinschaft der zum Beitritt eingeladenen Staaten sowie einer weiteren Gruppe beitragswilliger Staaten.
- 56** Ob sich aus dieser aufgefächerten Gemeinschaft wieder eine - durch die letztlich alle Mitgliedstaaten einbeziehenden Währungsunion gestärkte - Gesamtgemeinschaft ergeben wird, ob die These von der gleichzeitigen rechtlichen Verdichtung und Ausdehnung der Gemeinschaft Theorie bleiben wird, ob die Gemeinschaft der Vaterländer, der Regionen oder der Lebensbereiche Zukunftsperspektiven bietet, ob der Binnenmarkt letztlich Botschafter und Vorbereiter eines kulturellen Europas mit einer spezifischen europäischen Seele sein wird, ist gegenwärtig strukturell nicht vorgezeichnet und schon gar nicht entschieden. Auch hier ist die Einführung des Euro ein Startsignal, das einen Lauf teilweise ins Ungewisse eröffnet, der aber bei rechtlicher Begrenzung und gerichtlicher Kontrolle erfolgreich verlaufen kann.

VII. Der Integrationsbeitrag der Mitgliedstaaten

1. Gegenläufige Interessen

- 57** Bei Erfüllung dieses Auftrages haben sich die Mitgliedstaaten zunächst der Tatsache zu vergewissern, daß sie einen Teil ihrer Aufgaben nur gemeinschaftlich erfüllen können, sie sich aber dennoch in ihren Zielen und Interessen deutlich unterscheiden.

⁶³ Art. 211 EGV (Amsterdam).

⁶⁴ Vgl. im einzelnen Streinz, Europarecht, 3. Aufl. 1996, Rn. 292; Oppermann, Europarecht, 1991, Rn. 313 f.

⁶⁵ Pernice, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, Art. 64 Rn. 8.

58 Die wirtschaftlich schwächeren Teilnehmerstaaten an der Währungsunion erwarten vom Euro vor allem eine Stärkung ihrer Finanzkraft, die wirtschaftlich stärkeren Staaten vor allem eine Erschließung weiterer Märkte. Die finanzkräftigen Staaten schirmen ihre Budget- und Steuerhoheit strikt gegen europäischen Zugriff ab, die finanzschwachen Staaten richten sich auf Transferzahlungen durch die finanzstarken Teilnehmerstaaten ein. Staaten mit einer aktiv gestaltenden Finanzpolitik verfolgen andere Ziele als Staaten, die der privaten Erwerbswirtschaft nur den Rahmen bieten wollen. Gelegentlich hört man auch Stimmen, die in dem vermeintlich "unpolitischen" europäischen Zweckverband das "garstig Lied" des Politischen weniger hörbar machen wollen, mit den Prinzipien der Marktwirtschaft den demokratischen Parlamentarismus auf die Seite zu drängen suchen und in der Dominanz des Ökonomischen die Gemeinschaft nutzen wollen, um den Geldwert als den Mittelpunktwert unseres Gemeinschaftslebens zu etablieren.

2. Die Definition der eigenen Interessen

59 Ein europaoffenes Konzept von Staaten versteht den jeweiligen Staatsangehörigen als demokratisch gestaltenden Staatsbürger, als freiheitsberechtigten Staats- und Unionsbürger und als vom Weltgeschehen betroffenen Menschen. Die Finanzkraft der Gemeinschaft und die demokratische Kontrolle durch Parlament und Wähler aber wurzelt im Mitgliedstaat und begründet seine besondere Verantwortung gegenüber dem demokratisch gestaltenden Staatsbürger. Diese Verantwortlichkeit wird durch jede Entscheidungsstruktur geschwächt, in der ein Geldgeber nicht zugleich seine Entscheidungs- und Verantwortlichkeitskompetenz wahrnimmt. Geldzuweisungen ohne Verwendungskontrolle des Zuweisenden führen zu Kapitalfehlleitungen, zu Bevorzugungen und zur Verschwendung⁶⁶. Dies gilt vor allem, wenn der Finanzier nicht eigenes Geld beisteuert, sondern Finanzmittel einsetzt, die ihm von den Steuerzahlern treuhänderisch überlassen worden sind. Deshalb stützt gerade der finanzwirtschaftliche Kern der Europäischen Gemeinschaft die Forderung, daß jeder Finanzier der Gemeinschaft selbstbewußt die Maßstäbe für die Verwendung seiner Finanzmittel mitentwickelt, die Mittelverwendung nach den Maßstäben der Wirtschaftlichkeit und Kompetenztreue mitverantwortet und das Gesamtvolumen der Finanzmittel in Verantwortlichkeit gegenüber dem Steuerzahler mäßigt.

⁶⁶ Vgl. Mario Vargas Llosa, *Der Fisch im Wasser: Erinnerungen*, 1995, S. 45.

- 60 Der französische Innenminister hat jüngst in einer Berliner Rede⁶⁷ gesagt, der größte Dienst, den Deutschland und Frankreich Europa und der Welt leisten könnten, bestehe darin, jeweils äußerst deutsch, äußerst französisch zu sein. Eine solche - gewaltenbalancierend abgemessene - Eigenständigkeit fordert die Wirtschaftlichkeit und Kompetenzgebundenheit des Gemeinschaftshandelns, strukturiert den Interessenausgleich innerhalb der Gemeinschaft auf der Grundlage des vereinbarten Vertrages und gibt der Willensbildung in der Gemeinschaft sachgerechte Stetigkeit.

VIII. Die Verantwortung der Gerichte

1. Wahrnehmung der Verantwortung durch die Verfassungsgerichte

- 61 Nachdem das Verfassungs- und Vertragsrecht der Europäischen Gemeinschaft die Chance einer Währungsunion bietet und ihr - getragen von den Mitgliedstaaten - auch die Risiken des Euro zuweist, hat die Gerichtsbarkeit diese Vorgaben des Rechts im Streitfall verbindlich zu sichern. Sie hat nicht die Befugnis, der Europäischen Gemeinschaft diese Chance zu nehmen, kann aber die Sicherheit und Stabilität des dafür geltenden rechtlichen Rahmens gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht fordert innerhalb dieses Auftrags eine strikte Handhabung der rechtlichen Kriterien für die Stabilität der Währungsgemeinschaft vor und nach Eintritt in die dritte Stufe⁶⁸ und verpflichtet im Euro-Beschluß Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei der Mitgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft besonders auf die Sicherung des Geldeigentums⁶⁹.
- 62 Die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten bringen die verfassungsrechtliche Gebundenheit der Integration in ähnlicher Weise zum Ausdruck: Der Französische Verfassungsrat hat mit der Entscheidung vom 31. Dezember 1997⁷⁰ festgestellt, daß die Ermächtigung zur Ratifikation des Vertrags von Amsterdam erst nach Änderung der französischen Verfassung erteilt werden dürfe. Die vertraglich vorgesehenen Kompetenzübertragungen erreichten ein solches Ausmaß und geschähen unter solchen Bedingungen, daß die essentiellen Bedingungen für die Ausübung der nationalen Souveränität betroffen sein könnten. Auch der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und zum "Mitentscheidungsverfahren" bei Maßnahmen zum

⁶⁷ In den Nationen liegt die Zukunft, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Mai 1998, S. 14.

⁶⁸ BVerfGE 89, 155 <199 ff. und 204 f.>.

⁶⁹ BVerfG, EuGRZ 1998, S. 164 <171>.

⁷⁰ Conseil Constitutionnel, Paris, EuGRZ 1998, S. 27.

Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten könne dazu führen, daß die essentiellen Bedingungen für die Ausübung der nationalen Souveränität beeinträchtigt werden. Vorher hatte der französische Verfassungsrat zum Maastricht-Vertrag festgestellt, daß die französische Verfassung in ihrer zum Entscheidungszeitpunkt geltenden Fassung eine Ratifizierung nicht erlaube, es demzufolge zunächst einer Verfassungsänderung bedürfe. Nach der Verfassungsänderung anerkennt der Verfassungsrat sodann, daß die Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union mit der Verfassung vereinbar seien⁷¹.

63 Der Spanische Verfassungsgerichtshof⁷² hat in einer Entscheidung vom 1. Juli 1992 festgestellt, daß die im Maastricht-Vertrag vorgesehene Einführung des passiven kommunalen Wahlrechts für Bürger von EG-Mitgliedstaaten mit Wohnsitz in Spanien unvereinbar mit der spanischen Verfassung sei. Dieser Widerspruch lasse sich nur durch eine ausdrückliche Änderung des Wortlauts der Verfassung beseitigen. Die Integrationsklausel des Art. 93 der spanischen Verfassung erlaube den Cortes Generales, die Ausübung von verfassungsrechtlichen Kompetenzen abzutreten und zu übertragen, nicht aber über die Verfassung selbst zu verfügen, indem sie gegen ihre Bestimmungen verstoßen oder es zulassen, daß gegen sie verstoßen wird⁷³.

64 Schließlich hat der Dänische Oberste Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. April 1998 hervorgehoben, daß die EG keine Kompetenz-Kompetenz habe und daß der Oberste Gerichtshof darüber befände, "inwieweit ein EG-Rechtsakt die Grenzen der durch das Beitrittsgesetz vorgenommenen Souveränitätsübertragung überschreitet". Dänische Gerichte hätten deshalb einen EG-Rechtsakt als in Dänemark unanwendbar zu betrachten, wenn ein EG-Rechtsakt, der vom EuGH aufrecht erhalten worden ist, auf einer Anwendung des Vertrages beruhe, die von der Souveränitätsübertragung durch das Beitrittsgesetz nicht gedeckt sei. Gleiches gelte im Hinblick auf gemeinschaftsrechtliche Regeln und Rechtsprinzipien, die auf der Rechtsprechung des EuGH beruhten. Dieses Erfordernis wird aus dem Bestimmtheitsgrundsatz abgeleitet, stützt sich aber nicht

⁷¹ Vgl. Christian Walter, Die drei Entscheidungen des französischen Verfassungsrats zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, EuGRZ 1993, S. 183; vgl. auch Rainer Hofmann, Der Vertrag von Maastricht vor den Verfassungsgerichten Frankreichs und Spaniens, in: FS für Ernst Gottfried Mahrenholz, 1994, S. 943 <946 ff.>.

⁷² Tribunal constitucional, Madrid, EuGRZ 1993, S. 285.

⁷³ Vgl. Antonio López Castillo/Jörg Polakiewicz, Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien, EuGRZ 1993, S. 277; Hofmann, a.a.O., S. 943 <992 ff.>.

- jedenfalls nicht ausdrücklich - auf das Demokratieprinzip.

65 Die europaverfassungsrechtliche Rechtsprechung auch in anderen Mitgliedstaaten bestätigt somit, daß die jeweilige mitgliedstaatliche Verfassung Ermächtigungsgrundlage für die Mitwirkung an der europäischen Integration ist, dieser Mitwirkung aber justitiable Grenzen für das primäre und das sekundäre Gemeinschaftsrecht setzt. Für das zukünftige Handeln der Europäischen Zentralbank hat der Maastricht-Vertrag mit besonderer Deutlichkeit klargestellt, daß die Entscheidungen dieser Zentralbank durch die rechtsprechende Gewalt zu kontrollieren sind. Die Verantwortlichkeit der unabhängigen Zentralbank für die Geldmarktsteuerung, ihr Verhältnis zu den anderen Gemeinschaftsorganen, aber auch Streitigkeiten innerhalb des ESZB sind in ausdrücklich geregelten Verfahren justitiabel⁷⁴.

2. Gewaltbalance, nicht Hierarchie

66 Damit wird die Europäische Währungsunion zu einer Bewährungsprobe zunächst für die Stabilitätskultur, dann aber auch für die Rechtsgemeinschaft. Gerade weil die Geldmarktsteuerung rechtlich eher institutionell gefestigt und weniger materiell-rechtlich gesteuert werden kann, sind die Garanten des Rechts gehalten, diese institutionellen Vorkehrungen materiell zur Wirksamkeit zu bringen. Zudem sind die der Währungspolitik eröffneten "Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognoseräume" rechtlich umgrenzte Räume, die auf Stabilität und Kontinuität verpflichten. Der Euro gibt deshalb erneut Anlaß, die Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik in Grenzen des Rechts zu bestimmen.

67 Bei der Wahrnehmung dieser Rechtsprechungsaufgabe kann Europa weder auf die Rechtsprechungskultur des Europäischen Gerichtshofs noch auf die der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte verzichten. Der Europäische Gerichtshof wird prüfen, ob die EG-Organen den Gemeinschaftsvertrag erfüllen. Die Verfassungsgerichte werden kontrollieren, ob die Wirkungen des Handelns von Gemeinschaftsorganen innerhalb der verfassungsrechtlichen Europaoffenheit des jeweiligen Mitgliedstaates - der Ermächtigung durch das Verfassungsrecht und durch den parlamentarischen Rechtsanwendungsbefehl - verbleiben. Dabei sind Verfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof wechselseitig aufeinander angewiesen, weil nur das Verfassungsgericht das mitgliedstaatliche

⁷⁴ Dietmar Janzen, Der neue Artikekl 88 Satz 2 des Grundgesetzes, 1996, S. 130 ff.; Christian Koenig, Institutionelle Überlegungen zum Aufgabenzuwachs beim Europäischen Gerichtshof in der Währungsunion, EuZW 1993, S. 663; Wulf-Henning Roth, Der rechtliche Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 1994, S. 45 <68>.

Europaverfassungsrecht gewährleisten, nur der Europäische Gerichtshof das Europavertragsrecht garantieren kann.

- 68** Die daraus folgende Verpflichtung zur Kooperation⁷⁵ erlaubt eine neue Antwort auf die für die letztentscheidenden Gerichte aktuelle Frage nach der Kontrolle der Kontrolleure. Den Europäischen Gerichtshof und das Verfassungsgericht trifft eine je eigene Rechtsprechungsverantwortung für das Gelingen der europäischen Rechtsgemeinschaft. Diese Verantwortlichkeit wird in der Perspektive verschiedener Rechtsmaßstäbe, aber im gemeinsamen Dienst für die parlamentarisch-vertraglich fundierte europäische Rechtsgemeinschaft wahrgenommen. Damit öffnet sich über diesen letztverantwortlichen Gerichten nicht nur der "blaue Himmel", sondern es entwickelt sich ein System der Gewaltenbalance zwischen europäischem und mitgliedstaatlichem Gericht.
- 69** Wer dieses System des Ausgleichs und der Zusammenarbeit in eine Hierarchie umdeutet, verschließt den in der europäischen Integration angelegten Weg zu einer Gewaltenbalance innerhalb der Gerichtsbarkeit. Aus der Letztmaßstäblichkeit des Verfassungsrechts für die Anwendung von Europarecht im jeweiligen Mitgliedstaat darf nicht eine Dominanz eines Verfassungsgerichts hergeleitet, aus dem alleinigen Zusammenhalt der Europäischen Rechtsgemeinschaft im Europäischen Vertragsrecht nicht eine Dominanz des Europäischen Gerichtshofs entwickelt werden. Rechtsprechen heißt, die Kultur des Maßes, des Ausgleichs, des Zusammenwirkens zu pflegen, nicht Vorherrschaft, Unterordnung, Zurückweisung zu begründen. Europa bietet daher auch für das Rechtsprechen die Chance, klassische - und typisch europäische - Rechtsideale neu zu entdecken.

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 89, 155 <175>.