

ING 1 / 36

# EUROPARECHT

Beiheft 1 / 1994

Ulrich Everling (Hrsg.)

## Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union

Referate und Diskussionen des XIV. Wissenschaftlichen Kolloquiums  
der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht  
am 14./15. Oktober 1993 in Bonn



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**[Europarecht / Beiheft]**

Europarecht. Beiheft. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.

Früher Schriftenreihe

Fortlaufende Beil. zu: Europarecht

1994,1. Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht: Referate und Diskussionen des ... wissenschaftlichen Kolloquiums der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht ...

14. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union. – 1. Aufl. – 1994

**Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht:**

Referate und Diskussionen des ... wissenschaftlichen Kolloquiums der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht ... – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.

(Europarecht: Beiheft; ...)

Früher nicht als Gesamttitel einer zeitschr.-artigen Reihe, sondern als Zusatz des jeweiligen Stücktitels erfaßt

NE: HST

14. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union. – 1. Aufl. – 1994

**Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union:** am 14./15. Oktober 1993 in Bonn / Ulrich Everling (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1994

(Referate und Diskussionen des ... wissenschaftlichen Kolloquiums der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht ...; 14) (Europarecht: Beiheft; 1994,1)

ISBN 3-7890-3430-4

NE: Everling, Ulrich [Hrsg.]

1. Auflage 1994

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Inhaltsverzeichnis

Einführung in die Thematik des Kolloquiums <i>Prof. Dr. Ulrich Everling</i> , Universität Bonn.....	5
1. Thema	
Willensbildung und Beschlußverfahren in der Europäischen Union	
Referat <i>Prof. Dr. Peter Badura</i> , Universität München .....	9
Referat <i>Generaldirektor a.D. Prof. Dr. Hans-Joachim Glaesner</i> , Brüssel .....	25
Diskussionsbericht <i>Referendar Sven-Uwe Neumaier</i> , Bonn .....	41
2. Thema	
Der rechtliche Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion	
Referat <i>Prof. Dr. Wulf-Henning Roth</i> , LL.M. (Harvard), Universität Bonn .....	45
Referat <i>Dr. Jörn Pipkorn</i> , Kommission der Union, Brüssel .....	85
Diskussionsbericht <i>Referendar Thomas W. Wessely</i> , LL.M. (Fordham), Bonn ...	97
3. Thema	
Die Struktur der erweiterten Europäischen Union	
Referat <i>Prof. Dr. Ulrich Fastenrath</i> , Universität Dresden.....	101
Referat <i>Staatssekretär a.D. Dr. Hans-Werner Lautenschlager</i> , Bonn .....	127
Diskussionsbericht <i>Referendarin Annette Kliemann</i> , Bonn .....	147



## Willensbildung und Beschlußverfahren in der Europäischen Union

*Peter Badura*

### 1. Die Verfassung der Europäischen Union und die „Verklammerung“ der Rechtsordnungen

#### *a) Die Europäische Union als Verkörperung des vereinten Europa*

Bei einem deutsch-britischen Richtertreffen, das Ende September in Braunschweig stattfand, konnte konstatiert werden, daß über die nationalen Eigenheiten hinweg gemeinsame Rechtsstrukturen existieren, die sich für eine Annäherung der beiden Rechtssysteme nutzen lassen. Das ist nicht besonders überraschend. Zum Nachdenken regt an, was dort über das europäische Gemeinschaftsrecht – und damit implizit über die Qualität der europäischen Integration – gesagt wurde. Das bisher entwickelte Verordnungs- und Richtlinienrecht der EG reiche nicht aus, um eine gemeinsame europäische Rechtskultur zu begründen. Bislang seien damit nur einzelne Teilbereiche des Rechts angeglichen worden. „Auf diese Weise entsteht zur Zeit ein inhaltlich recht flaches Kunstrecht, das nicht einmal den Anspruch erhebt, auf der Basis einer einheitlichen Konzeption eine aus sich selbst heraus entwicklungsfähige Rechtsordnung zu schaffen“<sup>1</sup>.

Dieses Urteil hört sich an wie eine enttäuschte Erwartung und das Beklagen eines Mangels. Was aber kann von der EG und vom europäischen Gemeinschaftsrecht erwartet werden? Oder, anders gesagt: Welche Aufgabe haben die Mitgliedstaaten der EG gestellt, welche Möglichkeiten haben sie den europäischen Institutionen durch die Ausstattung mit Befugnissen und Entscheidungsregeln eröffnet? Das Gemeinschaftsrecht besteht nicht nur aus jenem, die Öffentlichkeit und selbst die Juristen manchmal zum Kopfschütteln veranlassenden „Verordnungs- und Richtlinienrecht“. Zu ihm gehören auch die Vertragsgrundlagen der EG und seit Maastricht der Europäischen Union, und weiter die dem vertragsbegründeten Recht innewohnenden allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind und die der Europäische Gerichtshof ans Licht bringt, ein Gerichtshof, der die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichert. Auf dieser Basis hat das organschaftliche Recht der EG für weite Teile des Rechts der Wirtschaft und des Rechtsverkehrs durchaus einheitliche Konzepte entwickelt und verwirklicht.

Die Tätigkeit der Europäischen Union und insbesondere die Rechtsakte der EG-Organe beruhen auf einer Willensbildung und auf Beschlußverfahren, die in den Verträgen festgelegt sind und in denen sich demgemäß die von den Mitgliedstaaten geformte Gestalt der Europäischen Union widerspiegelt. Die These, die zu diesem

1 C. von Bar nach einem Bericht der FAZ (30.9.1993, S. 4)

Thema im folgenden dargestellt und begründet werden soll, läßt sich in drei ineinandergreifenden Sätzen ausdrücken, die simpel klingen, aber auf komplexen und umstrittenen Prämissen beruhen: Die Europäische Union ist eine föderative Organisation, die eine selbständige politische Vollmacht besitzt und eine eigene Rechtsgemeinschaft darstellt, aber in ihrer Legitimität, ihrem Wirkungskreis und ihrer Leistungsfähigkeit von den Mitgliedstaaten abhängt. Der Europäische Rat und der Rat der EG sind demzufolge die Organe, in denen die verbundene Regierungsgewalt der Mitgliedstaaten als originäre und letztlich maßgebliche politische Kraft verkörpert ist und verkörpert bleiben muß. Das Zusammenwirken des Rates der EG mit dem Europäischen Parlament, in dem die Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten vertreten sind, und mit der Kommission, deren sachkundige und neutrale Kompetenz das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten hat, ist die lebenswichtige Bedingung für die Legitimität und die Effizienz der in die Hand der EG gelegten Entscheidungen.

Die Frage nach der politischen und rechtlichen Eigenart der EG und nunmehr der Europäischen Union wird in der Öffentlichkeit wie im Kreis der Juristen naheliegenderweise dahin formuliert, ob das so verfaßte vereinte Europa schon, überhaupt oder vielleicht potentiell ein Staat oder wenigstens staatsähnlich sein. Auf diese Frage will ich nur kurz eingehen.

Im Jahr 1967 formulierte das Bundesverfassungsgericht kurz und bündig: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist „selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat. Sie ist eine im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art. ...Der EWG-Vertrag stellt gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft dar“<sup>2</sup>. Die Integration ist seither fortgeschritten, der einheitliche Rahmen Europas hat sich verstärkt, die Rechtsordnung der EG hat sich verdichtet, in der Europäischen Union ist die politische Finalität nach Absicht und Programm weit über die Sphäre der Wirtschaft vorangetrieben worden. Dennoch bleibt die zitierte Kennzeichnung des Gerichts bis heute zutreffend. Nur, worin die „eigene Art“ der Gemeinschaft zu sehen ist - das ist bis heute verhüllt oder jedenfalls zweifelhaft. Die Gemeinsamkeit und Interdependenz der Interessen, die sich der Politik der Staaten Europas aufzwingt, verkörpert sich notwendigerweise in einer neuartigen föderativen Rechtsgemeinschaft der europäischen Staaten und Völker. Die Europäischen Gemeinschaften, in einem fortschreitenden Prozeß eingebettet in eine Europäische Union - einem institutionellen und programmatischen Rahmen der Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit -, sind der Weg, der für dieses Ziel eingeschlagen worden ist. Die Ausgestaltung zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, eingefügt in eine nur vorsichtig ausgeformte politische Union, ist mit den folgerichtig aufeinander aufbauenden Schritten der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 und des

2 BVerfGE 22, 293/296.-Zust. P.-C. Müller-Graff, Die Verfassungsziele der EG, in: M. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, A. I. Rz. 58.

Unionsvertrages von 1992 deutlich und prägend zu Tage getreten. Maastricht ist nur ein Schritt und ein Durchgangsstadium, ein vielleicht bald zu korrigierender Versuch, die Wirtschaft und letztlich die Geschichte Europas für die nächste Zeit zu planen. Der Erfolg des Planes wird auch in Zukunft von der Politik und der politischen Kraft der Mitgliedstaaten bestimmt werden. Für die Funktionsweise und das Zusammenspiel der europäischen Institutionen folgt daraus, daß der Europäische Rat und der Rat der EG das Kernstück der Verfassung Europas sind.

*b) Die Weiterbildung des vereinten Europa durch den Vertrag von Maastricht*

Die in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgezeichnete und in Maastricht gegründete Europäische Union erreicht, wie gesagt worden ist, „die Dimensionen einer supranationalen Staatlichkeit“<sup>3</sup>. Zugleich wird allerdings eingeräumt, daß eine Selbstaufgabe der Bundesrepublik – und auch der anderen Mitgliedstaaten – durch Aufgehen in einer „übergeordneten Einheit“ keine realistische Vorstellung ist<sup>4</sup>. In der Tat! Die Europäische Union bedeutet nach Maastricht „nicht das Ende der Staatlichkeit der Mitgliedstaaten“, sondern bedarf im Gegenteil für ihr eigenes gutes Funktionieren handlungsfähiger Mitgliedstaaten<sup>5</sup>. Ja mehr noch: Die Europäische Union ist nicht die Vorstufe eines europäischen Bundesstaates, sondern sie ist vielmehr die föderative Alternative zu einem Bundesstaat Europa. Die Europäische Union des Maastrichter Zuschnitts unterscheidet sich in Geist und Gestalt von der „Europäischen Union“ der Verfassungsentwürfe von 1983/1984. Einer der besten Kenner des Gemeinschaftsrechts hat dies – mit Kritik und mit Bedauern – klarsichtig erkannt<sup>6</sup>. In dem weithin abstrakten Kampf der Begriffe wird übersehen, daß es gerade das Wesen der europäischen Integration ausmacht, die gemeinschaftliche Kraft der Mitgliedstaaten zu aktivieren und eine Legitimität der europäischen öffentlichen Gewalt durch Vermittlung der Staatlichkeit der Mitgliedstaaten zu gewährleisten<sup>7</sup>. Die Auseinandersetzung kann nur fruchtbar sein, wenn Willensbildung und Entscheidungsverfahren der europäischen Institutionen in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden.

Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit dem Unions-Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Auf-

3 F. Ossenbühl, Maastricht und das Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Wende? DVBl. 1993, 629, 631.

4 F. Ossenbühl, S. 632.

5 C. O. Lenz, Vertrag von Maastricht – Ende demokratischer Staatlichkeit? NJW 1993, 1962, 1963.

6 U. Everling, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, DVBl. 1993, 936, 938 f. – Positiver (noch zur EEA) T. Oppermann, Europäischer Rat und Europäische Politische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte, FS für Pierre Pescatore, 1987, S. 537, 540 f. – Zu den Zielen und Projekten von 1983/84: H. P. Ipsen, Die Stuttgarter „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ vom 19. Juni 1983, EuR 1984, 1; ders., Zum Parlaments-Entwurf einer Europäischen Union, Staat 24, 1985, S. 385; J. Schwarzel/R. Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1984.

7 Hierzu und zum folgenden P. Badura, Der Bundesstaat Deutschland im Prozeß der europäischen Integration, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 298, Saarbrücken 1993.

gabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, deren nationale Identität zu achten ist, sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten (Art. A Abs. 3 und Art. F Abs. 1 Unionsvertrag). Die bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte erfolgte institutionelle Verfestigung der seit langem praktizierten Koordinierung der Außenpolitik der EG-Staaten<sup>8</sup> setzt sich in der Europäischen Union fort: Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ tritt an die Stelle der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (Art. J, Art. P Abs. 2 Unionsvertrag)<sup>9</sup>. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wird in einem Programm zur Verwirklichung des „gemeinsamen Interesses“ der Mitgliedstaaten fixiert und verstärkt (Art. K Unionsvertrag). Mißlungen ist eine Einigung im Bereich der Sozialpolitik; die ohne Großbritannien vereinbarten Maßnahmen gehen über die fortbestehenden Art. 117 bis 122 EWGV/EGV hinaus, treten neben sie und lassen damit schwer berechenbare Konkurrenzfragen entstehen<sup>10</sup>.

Die Fortschritte von Maastricht sind mit komplizierten Kompromissen und einem rechtstechnisch unbefriedigenden Vertragswerk erkaufte worden. Die scharf zuschlagende Kritik, daß die Verwirrung in der gegenwärtigen Diskussion in erster Linie „auf der seltsamen, jeder politischen und rechtlichen Logik widersprechenden Konstruktion der Europäischen Union“ beruhe<sup>11</sup>, geht aber doch zu weit. Die Architektur Europas und ihre pionierhaften Mängel sind nicht zuletzt die Folge der im Sinn der politischen Finalität erweiterten Aufgabenstellung der Union. Damit wird nicht nur das Verhältnis des noch schwach ausgebildeten Unionsrechts zu den Gemeinschaftsverträgen zu einem Problem (Art. M Unionsvertrag), sondern die gewisse „Überordnung“ des Europäischen Rates gegenüber dem EG-System<sup>12</sup> zur zwangsläufigen Konsequenz (Art. D Unionsvertrag). Der im Maastrichter Vertrag postulierte einheitliche institutionelle Rahmen der Union, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des *acquis communautaire* sicherstellen soll (Art. C Unionsvertrag), ist – normativ gesehen – noch ein Fragment. Daß der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlegt (Art. D Abs. 1 Unionsvertrag), ist eine *politische* Vollmacht – aber das ist die Eigenart der Regierungsgewalt und nicht eine behebbare Unvollständigkeit. Immerhin ist für die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik und insbesondere für gemeinsame Aktionen ein Zusammenhang der Leitentscheidung des Europäischen Rates mit Durchführungsbeschlüssen

8 J. Abr. Frowein, Die vertragliche Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in der Einheitlichen Europäischen Akte, FS für Pierre Pescatore, 1987, S. 247.

9 E. Klein/A. Haratsch, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1993, 785/795 f.; P.-C. Müller-Graff (Fn. 2), Rz. 5.

10 G. Schuster, Rechtsfragen der Maastrichter Vereinbarungen zur Sozialpolitik, EuZW 1992, 178; E. Klein/A. Haratsch, S. 795.

11 U. Everling (Fn. 6), S. 938 f. - Siehe auch D. Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, CMLR 30, 1993, 17.

12 U. Everling (Fn. 6), S. 940.



des Rates, der hier auch zu Mehrheitsentscheidungen befähigt ist, unionsrechtlich geordnet (Art. J. 3 und J. 8 Unionsvertrag). Im übrigen setzt der Vertrag für das Zusammenwirken des Europäischen Rates und des in der Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen EG-Rates die Mechanismen des nationalen Verfassungsrechts voraus.

Mit gutem Grund ist gesagt worden, daß mit der Einrichtung des Europäischen Rates – schon durch die Einheitliche Europäische Akte – die oberste Regierungsgewalt der Mitgliedstaaten in ein europäisches Organ eingebunden worden ist und daß damit ein „Verfassungswandel“ innerhalb der EG zu Tage tritt, charakterisiert durch eine Verschiebung der Gewichte von der Kommission zu einer neuen Balance zwischen Rat und Europäischem Parlament<sup>13</sup>. Eine „Verfassung“ allerdings hat die Europäische Union nur in einem übertragenen Sinn. Die Feststellung des Finanzausschusses des Bundestages, der Maastrichter Vertrag sei „ein erster wesentlicher Schritt zu einer europäischen Gesamtverfassung“<sup>14</sup>, ist eher schnell gesagt als klar. Kann es eine Verfassung ohne Staat geben und kann das föderativ vereinte Europa ein Staat in dem überkommenen, geschichtlich wirklichen Sinn sein oder werden? Die Europäische Union jedenfalls ist kein Staat und prätendiert auch nicht, ein Staat zu sein<sup>15</sup>. Sie beruht auf der politischen Kraft und der rechtsstaatlichen Demokratie der Mitgliedstaaten. In dieser föderativen Eigenart der Union, die in ihrer Willensbildung und ihren Beschlußverfahren ihren Niederschlag findet, besteht das zentrale Element ihrer „Verfassung“. Von den Mitgliedstaaten aus gesehen fügt sich deren nationales Verfassungsrecht in das übergreifende europäische Recht ein. Die Rechtsebenen sind – mit dem Bild des Bundesverfassungsgerichts<sup>16</sup> – miteinander normativ „verklammert“.

### *c) Die Richtlinie des Art. 23 Abs. 1 GG für die Verfassungsprinzipien des vereinten Europa*

In Deutschland bildete bis zur Maastricht-Novelle vom Dezember 1992 die Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG das erfolgreiche Werkzeug für die Verwirklichung des Staatsziels der Präambel, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Art. 23 GG, der neue Europa-Artikel der deutschen Verfassung<sup>17</sup>, hat die Teilnahme Deutschlands an einer weiteren Integration und die Mitwirkung Deutschlands in den europäischen Institutionen in ein Prokrustesbett gezwängt, dessen Fesseln erst im Zuge der weiteren Entwicklung

13 T. Oppermann(Fn. 6), S. 540 f.

14 Beitrag des Finanzausschusses zum Bericht des federführenden Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses, BT Drucks. 12/ 3895, S. 20.

15 W. von Simson/J. Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992; T. Oppermann/C. D. Classen, Die EG vor der Europäischen Union, NJW 1993, S. 5/11.

16 BVerfGE 73, 339, 383 ff.

17 R. Scholz, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, NVwZ 1993, 817.

gabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, deren nationale Identität zu achten ist, sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten (Art. A Abs. 3 und Art. F Abs. 1 Unionsvertrag). Die bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte erfolgte institutionelle Verfestigung der seit langem praktizierten Koordinierung der Außenpolitik der EG-Staaten<sup>8</sup> setzt sich in der Europäischen Union fort: Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ tritt an die Stelle der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (Art. J, Art. P Abs. 2 Unionsvertrag)<sup>9</sup>. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wird in einem Programm zur Verwirklichung des „gemeinsamen Interesses“ der Mitgliedstaaten fixiert und verstärkt (Art. K Unionsvertrag). Mißlungen ist eine Einigung im Bereich der Sozialpolitik; die ohne Großbritannien vereinbarten Maßnahmen gehen über die fortbestehenden Art. 117 bis 122 EWGV/EGV hinaus, treten neben sie und lassen damit schwer berechenbare Konkurrenzfragen entstehen<sup>10</sup>.

Die Fortschritte von Maastricht sind mit komplizierten Kompromissen und einem rechtstechnisch unbefriedigenden Vertragswerk erkaufte worden. Die scharf zuschlagende Kritik, daß die Verwirrung in der gegenwärtigen Diskussion in erster Linie „auf der seltsamen, jeder politischen und rechtlichen Logik widersprechenden Konstruktion der Europäischen Union“ beruhe<sup>11</sup>, geht aber doch zu weit. Die Architektur Europas und ihre pionierhaften Mängel sind nicht zuletzt die Folge der im Sinn der politischen Finalität erweiterten Aufgabenstellung der Union. Damit wird nicht nur das Verhältnis des noch schwach ausgebildeten Unionsrechts zu den Gemeinschaftsverträgen zu einem Problem (Art. M Unionsvertrag), sondern die gewisse „Überordnung“ des Europäischen Rates gegenüber dem EG-System<sup>12</sup> zur zwangsläufigen Konsequenz (Art. D Unionsvertrag). Der im Maastrichter Vertrag postulierte einheitliche institutionelle Rahmen der Union, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des *acquis communautaire* sicherstellen soll (Art. C Unionsvertrag), ist – normativ gesehen – noch ein Fragment. Daß der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlegt (Art. D Abs. 1 Unionsvertrag), ist eine *politische* Vollmacht – aber das ist die Eigenart der Regierungsgewalt und nicht eine behebbare Unvollständigkeit. Immerhin ist für die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik und insbesondere für gemeinsame Aktionen ein Zusammenhang der Leitentscheidung des Europäischen Rates mit Durchführungsbeschlüssen

8 J. Abr. Frowein, Die vertragliche Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in der Einheitlichen Europäischen Akte, FS für Pierre Pescatore, 1987, S. 247.

9 E. Klein/A. Haratsch, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1993, 785/795 f.; P.-C. Müller-Graff (Fn. 2), Rz. 5.

10 G. Schuster, Rechtsfragen der Maastrichter Vereinbarungen zur Sozialpolitik, EuZW 1992, 178; E. Klein/A. Haratsch, S. 795.

11 U. Everling (Fn. 6), S. 938 f. – Siehe auch D. Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, CMLR 30, 1993, 17.

12 U. Everling (Fn. 6), S. 940.

des Rates, der hier auch zu Mehrheitsentscheidungen befähigt ist, unionsrechtlich geordnet (Art. J. 3 und J. 8 Unionsvertrag). Im übrigen setzt der Vertrag für das Zusammenwirken des Europäischen Rates und des in der Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen EG-Rates die Mechanismen des nationalen Verfassungsrechts voraus.

Mit gutem Grund ist gesagt worden, daß mit der Einrichtung des Europäischen Rates – schon durch die Einheitliche Europäische Akte – die oberste Regierungsgewalt der Mitgliedstaaten in ein europäisches Organ eingebunden worden ist und daß damit ein „Verfassungswandel“ innerhalb der EG zu Tage tritt, charakterisiert durch eine Verschiebung der Gewichte von der Kommission zu einer neuen Balance zwischen Rat und Europäischem Parlament<sup>13</sup>. Eine „Verfassung“ allerdings hat die Europäische Union nur in einem übertragenen Sinn. Die Feststellung des Finanzausschusses des Bundestages, der Maastrichter Vertrag sei „ein erster wesentlicher Schritt zu einer europäischen Gesamtverfassung“<sup>14</sup>, ist eher schnell gesagt als klar. Kann es eine Verfassung ohne Staat geben und kann das föderativ vereinte Europa ein Staat in dem überkommenen, geschichtlich wirklichen Sinn sein oder werden? Die Europäische Union jedenfalls ist kein Staat und prätendiert auch nicht, ein Staat zu sein<sup>15</sup>. Sie beruht auf der politischen Kraft und der rechtsstaatlichen Demokratie der Mitgliedstaaten. In dieser föderativen Eigenart der Union, die in ihrer Willensbildung und ihren Beschlußverfahren ihren Niederschlag findet, besteht das zentrale Element ihrer „Verfassung“. Von den Mitgliedstaaten aus gesehen fügt sich deren nationales Verfassungsrecht in das übergreifende europäische Recht ein. Die Rechtsebenen sind – mit dem Bild des Bundesverfassungsgerichts<sup>16</sup> – miteinander normativ „verklammert“.

### *c) Die Richtlinie des Art. 23 Abs. 1 GG für die Verfassungsprinzipien des vereinten Europa*

In Deutschland bildete bis zur Maastricht-Novelle vom Dezember 1992 die Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG das erfolgreiche Werkzeug für die Verwirklichung des Staatsziels der Präambel, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Art. 23 GG, der neue Europa-Artikel der deutschen Verfassung<sup>17</sup>, hat die Teilnahme Deutschlands an einer weiteren Integration und die Mitwirkung Deutschlands in den europäischen Institutionen in ein Prokrustesbett gezwängt, dessen Fesseln erst im Zuge der weiteren Entwicklung

13 T. Oppermann (Fn. 6), S. 540 f.

14 Beitrag des Finanzausschusses zum Bericht des federführenden Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses, BT Drucks. 12/3895, S. 20.

15 W. von Simson/J. Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992; T. Oppermann/C. D. Classen, Die EG vor der Europäischen Union, NJW 1993, S. 5/11.

16 BVerfGE 73, 339, 383 ff.

17 R. Scholz, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, NVwZ 1993, 817.

spürbar werden dürften. Außerdem – fast beiläufig – hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Entscheidung des Parlamentarischen Rates über die Gestalt des deutschen Bundesstaates und des parlamentarischen Regierungssystems gravierend verändert. Die in Art. 23 Abs. 1 GG genannte „Europäische Union“, an deren Entwicklung Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europa mitwirkt, ist durch die Einheitliche Europäische Akte und den Unionsvertrag umrissen, nicht aber abschließend festgelegt. Ihre Begründung durch den Vertrag von Maastricht und ihre wesentliche Weiterbildung bedürfen eines verfassungsändernden Gesetzes. Materiell muß sich dieses Gesetz, was sich von selbst versteht, an Art. 79 Abs. 3 GG halten. Außerdem muß dieses Gesetz, indem es die Eingliederung Deutschlands in die Europäische Union bewirkt oder weiterentwickelt, die Anforderungen beachten, die das Grundgesetz an die Union stellt (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Abgesehen von dem allein europarechtlich zu verstehenden Grundsatz der Subsidiarität<sup>18</sup>, handelt es sich bei diesen Anforderungen um die Hauptstücke der verfassungsstaatlichen Tradition in Deutschland und Europa, die aber naturgemäß auf der Ebene der Europäischen Union nur entsprechend der föderativen Eigenart dieser Staatenverbindung zur Geltung kommen können. Die Klausel gebietet nicht etwa eine „strukturelle Homogenität“ oder „Kongruenz“ der Europäischen Union und der deutschen Verfassungsstaatlichkeit. Vorschnelle Schlüsse aus einem quasi-naturrechtlichen „Demokratiegebot“ wären deshalb Fehlschlüsse.

Der neue Europa-Artikel hält an dem Konzept der „Übertragung von Hoheitsrechten“ als Weg der Teilnahme Deutschlands an der europäischen Integration fest, beseitigt aber die bisher in Art. 24 Abs. 1 GG vorgesehene „Integrationsgewalt“<sup>19</sup>. Denn Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG unterwirft alle wesentlichen Erweiterungen von Befugnissen der Gemeinschaftsorgane – sei es durch neue Verträge, sei es aufgrund des vertragsgeschaffenen Rechts – der verfassungsändernden Gesetzgebung. Für eine Übertragung von Hoheitsrechten durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) dürfte wenig Raum bleiben<sup>20</sup>. Die Neuregelung kann sogar zur Folge haben, daß die Stimmabgabe der Bundesregierung im Rat der EG einer besonderen Ermächtigung durch verfassungsänderndes Gesetz, wenngleich ohne Textänderung des Grundgesetzes, bedarf. Die Tatbestände, die bei der Durchführung der Verträge den Verfassungsänderungsvorbehalt auslösen, öffnen der Auslegungskunst und dem Streit ein weites Feld.

Mit dem Erfordernis der verfassungsändernden Gesetzgebung wird der Opposition im Bundestag und einer Sperrminorität der Länder im Bundesrat ein europapolitisches Mitspracherecht und äußerstenfalls eine Vetoposition gegenüber dem Fort-

18 H. Lecheler, Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union, 1993.

19 Zu dieser H. Mosler, Die Übertragung von Hoheitsgewalt, HStR, Bd. VII, 1992, § 175, S. 599, Rz. 15, 42.

20 Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (Fn. 14), S. 18; G. Verheugen, Die Arbeit des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ des Deutschen Bundestages, ZG 8, 1993, S. 162, 164 ff. (bes. zu den Evolutivklauseln, Art. K. 9 Unionsvertrag).- Eine Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG größeres Gewicht gebende Sicht bei R. Scholz (Fn. 17), S. 821 f.

gang der europäischen Integration eingeräumt. Jedes Land kann aus Art. 23 GG Rechte gegen den Bund herleiten und im Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht verfolgen. Nach dem Kraftakt und Erfolg von Maastricht hat die Bundesregierung auf dem Feld der Verfassungspolitik schwerwiegende Einbußen ihrer Stellung im parlamentarischen Regierungssystem und schwerwiegende Einbußen des Bundes im inneren Gefüge des deutschen Bundesstaates akzeptiert.

## 2. Europapolitische Willensbildung in Deutschland

### *a) Verfassungspolitische Maximen*

Art. 23 Abs. 1 GG legt die Bundesrepublik darauf fest, bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, und kennzeichnet diese Staatengemeinschaft dahin, daß sie föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist. Das föderale Prinzip ist nicht auf das Modell des Bundesstaates festgelegt, es ist überhaupt nicht auf Staat und Staatlichkeit beschränkt<sup>21</sup>. Für die Bundesrepublik und zunehmend auch für andere Mitgliedstaaten kommt hinzu, daß sie ihrerseits als Bundesstaaten aufgebaut oder doch regional gegliedert sind. Das föderale Prinzip kommt so im vereinten Europa in zwei Ebenen zur Geltung, allerdings in unterschiedlicher Bedeutung und Gestaltungskraft<sup>22</sup>. Die Verfassung der Europäischen Union kann an den föderativen Gliederungen ihrer Mitgliedstaaten nicht vorbeigehen; auch das gehört zu der Achtung der nationalen Identität der Staaten. Andererseits sind es nur die Mitgliedstaaten, die Rechte und Pflichten im Gefüge und in der Willensbildung des Europäischen Rates und des EG-Rates haben könnten. Daß der EG-Vertrag nach Maastricht den Mitgliedstaaten konzidiert, einen Vertreter auf Ministerebene in den Rat zu entsenden, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln (Art. 146 Abs. 1 EG-Vertrag), ändert nichts daran, daß es der Mitgliedstaat ist, dem das Stimmrecht zuzuordnen ist, und daß es die Regierung des Mitgliedstaates ist, die die Stimme führt.

Das ist die Lage nach Gemeinschaftsrecht. Aber auch nach dem deutschen Verfassungsrecht kann es nicht anders sein, als daß die Integrationspolitik und die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte allein Sache des Bundes ist. Die Vertretung Deutschlands im Rat fällt in die Kompetenz der Bundesregierung und der beratende und die Stimme abgebende Minister muß dem Bundestag verantwortlich sein. Und weiter: Die Vertretungsbefugnis für Deutschland und die Willensbildung für die im Rat zu treffenden Entscheidungen können nicht von bindenden Mitwirkungsrechten anderer Bundesorgane – des Bundestages oder des Bundesrates – abhängig sein.

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

22 U. Everling, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, FS für Karl Doehring, 1989, S. 179.

Petition des Bundesrates, einen entsprechenden Zustimmungsvorbehalt in das Vertragsgesetz aufzunehmen, ist der Bundestag zwar nicht gefolgt. Auf Empfehlung des Sonderausschusses hat jedoch der Bundestag eine Entschließung angenommen, in der es u.a. heißt:

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

Weiter fordert der Bundestag die Bundesregierung auf zu erklären, daß sie dieses Votum des Bundestages respektieren und diese Vorgehensweise den Vertragspartnern sowie der Kommission und dem Europäischen Parlament mitteilen wird<sup>27</sup>. Ein entsprechendes Zustimmungsrecht hat der Bundesrat in seiner Entschließung zu dem Vertrag in Anspruch genommen<sup>28</sup>. Es ist nicht ersichtlich, welchen verfassungsrechtlichen Rechtsboden diese Zustimmungsvorbehalte von Bundestag und Bundesrat haben könnten, ganz abgesehen davon, daß derartige Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat ohnehin keine rechtlich bindende Wirkung für die Bundesregierung haben können.

### 3. Der föderative Integrationsprozeß in Europa

#### a) Der einheitliche institutionelle Rahmen

Die Europäische Gemeinschaft verfügt über ein gemeinschaftsrechtlich geordnetes Gefüge von Organen und über elaborierte Verfahren der Willensbildung und Beschlußfassung. Vor diesem Hintergrund könnte es falsche Vorstellungen wecken, wenn Art. C des Maastrichter Vertrages der Europäischen Union einen „einheitlichen institutionellen Rahmen“ zuspricht, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt. Die Europäische Union baut zwar auf der Europäischen Gemeinschaft auf und bedient sich in gewissem Umfang ihrer Organe. Sie ist aber nur eine stark verfestigte und institutionell ausgebaute Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit und Abstimmung in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses. Sie ist nicht, wie die EG, eine Rechtsgemeinschaft mit übernationaler hoheitlicher Entscheidungsgewalt. Die Vorschriften des Unionsrechts bilden zwar einen eigenen Rechtskreis und nicht nur ein Gemein-

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

28 Beschluß des Bundesrates (18.12.1992), BRat Drucks. 810/92 (Beschluß), Nr. 8, S. 6 f.; Clement, BRat, Sten. Bericht, Plenarprotokoll 650, S. 645 C.

ge von Rechten und Pflichten der Mitgliedstaaten untereinander. Aber sie sind nicht Teil des Gemeinschaftsrechts und gehören nicht zu dieser Rechtsordnung mit originärer und übernationaler Geltungskraft.

Wegen dieser normativen Differenz von Union und Gemeinschaft hat man gesagt, der einheitliche institutionelle Rahmen, dessen sich die Union berührt, sei nur eine „Fiktion“, ein „bloßer Lippendienst für ein Ideal“<sup>29</sup>. Diese Einschätzung betrachtet, wie ich meine, die Union zu einseitig unter dem Blickwinkel eines supranationalen Defizits. Wie supranational kann eine Europäische Union sein, die sich, weit über die umgrenzbaren Bezirke gemeinsamer Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverwaltung hinaus, Aufgaben kooperativer Außen- und Verteidigungspolitik und einer Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres stellt? Andererseits ist dieser weitergespannte Aufgabenkreis ein notwendiger Schritt in der Entwicklung des vereinten Europa. Die EG ist eine fortgeschrittene Rechtsgemeinschaft auf der Basis eines neuartigen Prinzips föderativer politischer Organisation, kann aber selbst die Grundlage ihrer Existenz nicht verändern oder erweitern, kann über die Staatlichkeit und die Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten nicht verfügen und bleibt auf deren politische Kraft und Rechtsgewähr angewiesen<sup>30</sup>. Ihre Einbettung in die weitgreifende Staatenverbindung der Europäischen Union ist ein folgerichtiger Entwicklungsschritt. „Es wird – wie zutreffend prognostiziert worden ist – nach wie vor ein Staatsrecht in und nicht von Europa geben, weil die Gemeinschaft zwar Unionscharakter annehmen, sich aber nicht selbst zu einem eigenen Staatsgebilde wandeln wird“<sup>31</sup>. Die Europäische Union ist – jedenfalls vorerst – hauptsächlich ein Prozeß, deren Kern und Motor die Europäische Gemeinschaft ist und deren endgültige Form und Gestalt von weiteren politischen Schritten bestimmt sein wird. Dabei sollte die Erweiterung der EG durch den Beitritt weiterer Staaten nicht aus dem Auge verloren werden – die Gemeinschaft wird sich wandeln und sie wird ihre Entscheidungsverfahren anpassen müssen. Die für 1996 vorgesehene Revisionskonferenz (Art. N Abs. 2 Unionsvertrag) wird dieser Notwendigkeit nicht ausweichen können. Auch die Vergemeinschaftung der Währungs- und Geldpolitik als – ehrgeizig und vielleicht voreilig – anvisierter Schlußstein ist als Prozeß eingerichtet. Immerhin hat die Integration ein Stadium institutioneller Festigkeit, Unabhängigkeit und Autonomie erreicht, das es im ganzen rechtfertigt, die europäische Staatengemeinschaft „Union“ zu nennen<sup>32</sup>.

29 D. Curtin (Fn. 11), S. 27 ff.

30 T. Schilling, Die deutsche Verfassung und die europäische Einigung, AöR 116, 1991, S. 32/40 ff., 63 f.; H. Mosler (Fn. 19), Rz. 26, 28; G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, 985; J. Schwarze, Das Staatsrecht in Europa, JZ 1993, 585.

31 J. Schwarze, Staatsrecht, S. 591.

32 U. Everling, Reflections on the Structure of the European Union, CMLR 29, 1992, S. 1053, 1059 f.

### *b) Die Mitgliedstaaten im Prozeß der europäischen Willensbildung*

Das in der Europäischen Union und in der Europäischen Gemeinschaft erreichte Stadium der Integration hat eine Grundordnung, eine „Verfassung“, die nur aus der Verklammerung und dem Zusammenwirken der in den Mitgliedstaaten vielgestaltig organisierten Staatsgewalt und der vergemeinschafteten Institutionen und Entscheidungsvollmachten zu verstehen ist. Die Schwerkraft nationaler Staatlichkeit und die Wirksamkeitsbedingungen politischer Praxis lassen sich nicht durch Begriffskonstruktionen überwinden. „Wie immer man sich das Fortschreiten des offenen europäischen Integrationsprozesses denken mag, werden doch auch kühne Konfigurationen in absehbarer Zeit kaum mit dem Gedanken spielen, die staatliche Natur der Integrationspartner auszulöschen“<sup>33</sup>. Damit ist gesagt, daß die Legitimität der europäischen öffentlichen Gewalt – soweit absehbar – im Kern eine mittelbare, nämlich eine durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten vermittelte Legitimität ist. Damit ist die umkämpfte Frage nach der Demokratie in Europa aufgeworfen.

Die Mitgliedstaaten bestätigen in dem Unionsvertrag ihr Bekenntnis zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit. Sie äußern ihren Wunsch, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen. Sie verlangen von der Union die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen. Sie verheißen schließlich, daß in der immer engeren Union der Völker Europas die Entscheidungen „möglichst bürgernah“ getroffen werden.

Alle diese Sätze und Programme dokumentieren den Grundgedanken, daß die demokratische Verfassung der Mitgliedstaaten die entscheidende Garantie eines demokratischen Entscheidungsprozesses in der Union und in der Gemeinschaft ist. Kann diese mittelbare demokratische Legitimität genügen? Sie genügt nicht – und das ist auch aus den Festlegungen des Unions- und des Gemeinschaftsrechts ablesbar. Es ist – siehe Art. 23 Abs. 1 GG – auch der Standpunkt des Grundgesetzes. In dem Maße, wie Mehrheitsentscheidungen des Rates an Gewicht gewinnen, müssen die Bedingungen dieser Entscheidungen durch eine eigene Legitimität europäischer Demokratie gesichert werden.

Die Forderungen und Bestrebungen für eine demokratische Willensbildung bei den vergemeinschafteten Entscheidungsrechten konzentrieren sich naturgemäß auf das Europäische Parlament. Die vielfach angemahnte nachhaltige Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, sein Ausbau zu einer „Instanz parlamentarischer Kon-

33 P. Lerche, Europäische Staatlichkeit und die Identität des Grundgesetzes, FS für Konrad Redeker, 1993, S. 131, 134.



trolle und Entscheidung in Europa<sup>34</sup> ermangelt der dafür notwendigen „demokratischen Infrastruktur“<sup>35</sup> und würde rasch auf die Grenzen möglicher Gestaltungsformen einer supranationalen Staatenverbindung nichtstaatlichen Charakters stoßen. Auch ein stärkeres Zusammenwirken der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in der Art der „Assises“<sup>36</sup> kann diese strukturelle Grundsituation nicht ändern, würde vor allem auch die gebotene klare Zuordnung von Verantwortung verwässern.

Das Europäische Parlament ist keine parlamentarische Volksvertretung im verfassungsstaatlichen Sinn. Es besteht – wie der Vertrag es treffend ausdrückt – aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Art. 137 EWGV/EGV). Solange die Mitgliedstaaten die maßgebliche politische Kraft des vereinten Europa sind – und sein müssen –, kann das Europäische Parlament nicht Gesetzgeber im eigentlichen Sinn sein und nicht den Rat einer parlamentarischen Kontrolle unterwerfen.

Diese Grenzen einer parlamentarischen Demokratie in Europa bedeuten nicht, daß das Europäische Parlament auf einem Nebengleis verharren muß. Seine Einflußmöglichkeiten müssen der Eigenart der föderativen Integration angemessen werden, die in der Europäischen Gemeinschaft erreicht und erreichbar ist. Die Rechte des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren und bei der Erweiterung der EG, seine Kontrollrechte gegenüber der Kommission und schließlich seine differenzierten Anhörungs-, Mitwirkungs- und Mitentscheidungsbefugnisse bei den Rechtsakten der EG fügen sich in dieses Muster ein. Seine Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren der EG spiegelt auf der Gemeinschaftsebene – wie der Europäische Gerichtshof konstatiert – ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung hoheitlicher Gewalt beteiligt sind<sup>37</sup>.

Die Investitur der Kommission durch das Europäische Parlament könnte, wie erwogen worden ist<sup>38</sup>, auf längere Sicht auch zur Bildung vom Programmehrheiten mit einer Art Legislaturvertrag zwischen Parlament und Kommission führen. Diese Vorstellung lenkt den Blick wieder auf den Rat, der im politischen Zusammenspiel mit dem Europäischen Rat der „Eckstein“<sup>39</sup> des institutionellen Rahmens von Union und Gemeinschaft ist. Es fragt sich, welche Konsequenzen die Ausbildung eines Parlament und Kommission umfassenden „parlamentarischen Regierungssystems“ auf die Stellung und Entscheidungskraft des Rates haben kann. Der Rat könnte unter

34 Siehe etwa die Entschließung des Bundestages „Für ein bürgernahes, starkes und handlungsfähiges Europa“, BT Drucks. 12/3905; BTag Sten. Bericht, Plenarprotokoll 12/126, S. 10879 C. 10882 C.

35 F. Ossenbühl (Fn. 3), S. 634.

36 J. Abr. Frowein, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft in: J. Schwarze (Hrsg.), Europa 1992: Markt, Staat, Gemeinschaft, EuR Beiheft 1/1992, S. 63/72 f.

37 EuGH-Urteile vom 29.10.1980, Rs 138/79, *Roquette/Rat*, u. Rs 139/79, *Maizena/Rat*, Slg. 3333, Rz 33, sowie 3393, Rz 34; Urteil vom 11.6.1991, Rs C-300/91, *Kommission/Rat*, Slg. I-2895, Rz 20.

38 J.-P. Jacqué, Statement, in: J. Schwarze (Fn. 36), S. 79, 81.

39 D. Curtin (Fn. 11), S. 26 f.

Umständen in eine Defensive geraten, wird er doch in diesem Szenario deutlicher in die Rolle einer föderativen Kammer gedrängt.

Der Rat ist das Gemeinschaftsorgan, in dem – in einem ausgeklügelten Entscheidungsweg, zusammen mit der Kommission und dem Europäischen Parlament – die politische Gestaltungsvollmacht der Gemeinschaft und zugleich die nationale Rückbindung der vergemeinschafteten Hoheitsrechte zu Tage tritt<sup>40</sup>. Im Rat sind die nationalen Interessen zum Ausgleich zu bringen, allerdings im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Aufgabenstellung und Kompetenzzuweisung und gebunden an die Pflicht zur Gemeinschaftstreue (Art. 5 EWGV/EGV). Ungeachtet der Weisungsgebundenheit der Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat beurteilt sich die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Ratsbeschlüsse allein nach Gemeinschaftsrecht<sup>41</sup>.

c) „Europa der Regionen“ oder „Europa der Vaterländer“?

Die suggestive Formel de Gaulles vom „Europa der Vaterländer“ wendet sich gegen eine nur technokratisch und supranational verstandene Entwicklung der europäischen Integration. Sie schließt aber auch eine bildkräftige Betonung der konkreten Geschichtlichkeit des Staates als der natürlichen und unaufgebbaren Form politischer Organisation ein. In dieser Hinsicht trifft sich die Intention der Formel mit neueren Urteilen. Die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird nicht als überwindbares Residuum, sondern als eine der „haltgebenden Voraussetzungen“ der Gemeinschaften selbst begriffen<sup>42</sup>. Sie ist auch Ausdruck demokratischer Selbstregierung und damit eine Schutzgarantie für den einzelnen und seine politische Freiheit<sup>43</sup>. Dabei ist nicht auf eine abstrakte Gedankenbildung „Staat“ reflektiert. Die EG baut auf den Mitgliedstaaten in ihrer konkreten Gestalt und Verfassungsordnung auf, und soweit nicht Erfordernisse des freien Binnenmarktes und der einheitlichen Politik und Rechtsordnung der Gemeinschaft entgegenstehen, besteht keine Rechtfertigung dafür, sich über die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Besonderheiten der Mitgliedstaaten hinwegzusetzen. Demgemäß ist die gemeinschaftsrechtliche Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche oder regionale Ordnung in den Mitgliedstaaten geboten.

Diese dem Föderationsprinzip der europäischen Integration eingeschriebene Rücksichtnahme ist allerdings etwas grundlegend anderes als das gelegentlich beschwore-

40 P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23, 1966, S. 34, 70 f.

41 T. Oppermann, *Europarecht*, 1991, Rz. 248.

42 W. von Simson, *Die künftige Rolle des Staates in der EG*, in: J. Schwarze (Fn. 36), S. 37. Siehe auch P. Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, HStR, Bd. VII, 1992, § 183.

43 C. Tomuschat, *Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit*, HStR, Bd. VII, 1992, § 172, S. 483, Rz. 42.

ne „Europa der Regionen“, eines dreistufig aus den Ebenen Union, Einzelstaat, Region aufgebauten Europa. Die Verwirklichung dieser Vorstellung mit einer mehr oder weniger weit getriebenen „Entstaatlichung“ des Gemeinschaftsaufbaus und der integrierten Politik ließe sich mit dem Prinzip der Supranationalität, zu dem die nationale Rückbindung des Rates gehört, nicht vereinbaren. Die politische Kraft der EG und die Legitimität ihrer Entscheidungsrechte können nur durch die Mitgliedsstaaten erhalten und gewährleistet werden. Das politische Organisationsprinzip des Föderalismus erschöpft sich jedoch nicht in der Aufteilung oder Zuteilung von „Staatlichkeit“ oder Souveränität. Es orientiert sich an einer den konkreten Bedingungen entsprechenden Ausformung von Selbstbestimmung, Autonomie, Zentralisation und Dezentralisation im Rahmen eines bündischen Konsenses.

Der Erfolg des föderativen Integrationsprozesses in Europa ist aber natürlich nicht von einer möglichst weitgehenden Berücksichtigung oder Durchsetzung nationaler Interessen zu erwarten. Die unions- und gemeinschaftsrechtliche Willensbildung beschränkt sich nach der Intention des in den Verträgen gebildeten vereinten Europa nicht auf die Austarierung der Interessen, sondern zielt auf einen allseits fruchtbaren Willen der Gemeinschaft, wie er sich deutlich in der Wirksamkeit der Kommission und in der Wahrung des Rechts durch den Europäischen Gerichtshof zeigt. Richtig verstanden ist das „Europa der Vaterländer“ eine Föderation der Staaten Europas, die auf der geschichtlichen Wirklichkeit beruht, daß der Nationalstaat in Europa Wohlfahrt und individuelle Daseinssicherung nur noch in der föderativen Ordnung einer überstaatlichen Kooperation garantieren kann. Bei der Verfassungsentwicklung des vereinten Europa kann es sich nicht um das Aufgeben der Staatlichkeit handeln, sondern um ihre Metamorphose.

(Abgeschlossen am 14. Oktober 1993)