

Dr. Siegfried Broß
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Honoraryprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Vorsitzender des Präsidiums der Deutschen
Sektion der Internationalen Juristen-Kommission

Überlegungen zur europäischen Staatswerdung*

I. Vorbemerkung

Nach dem Ergebnis der Konferenz der EU-Staats- und Regierungschefs am 21./22. Juni 2007 in Brüssel könnte zunächst der Eindruck entstehen, der europäische Einigungsprozess sei wieder ungebremst - wie gewohnt - in Gang gesetzt und die seit jeher bestehenden latenten Konfliktherde seien damit eingeebnet. Diese Erwartung könnte trügen und möglicherweise selbst bei einem Gelingen der modifizierten Reformverträge schon Keime eines Erosionsprozesses in sich bergen.

Vorliegend sollen nur zwei Themenschwerpunkte herausgegriffen werden. Zunächst sollen in Bezug auf die Europäische Staatswerdung Versäumnisse behandelt werden, die bis in die Gegenwart fortwirken und ihrer angemessenen Behebung harren. Es gilt, einzelne Entwicklungslinien dieses Prozesses bis in die Gegenwart nachzuzeichnen, weil ohne deren Verständnis weder die Gegenwart noch gar die Zukunft Europas sachgerecht und effektiv in eine "Verfassung" gegossen werden kann (III.). In einem Schlussabschnitt (IV.) werde ich unabhängig von der Kon-

*Leicht veränderte und aktualisierte Fassung des Vortrags aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der European Law Students' Association (ELSA) am 30. November 2006 in Freiburg

ferenz beschränkt auf diese Themenbereiche Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.

II. Versäumnisse

Der Prozess der Europäischen Staatswerdung leidet an Versäumnissen, seit sich die ursprüngliche Sechsergemeinschaft anschickt, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht nur als Wirtschaftsgemeinschaft zu erweitern, sondern die Erweiterung in einen immer umfassenderen politischen Prozess der Annäherung von Staaten in Europa überzuführen. Hierfür hat sich das Schlagwort von einem „unumkehrbaren dynamischen Prozess“ wie auch von der "Finalität Europas" Bahn gebrochen. Allerdings liegt hierin schon ein erstes und grundlegendes Versäumnis, wenn man ein so weitreichendes Vorhaben auf überstaatlicher Ebene in Angriff nimmt. Das Schlagwort erweist sich zur Beruhigung und zur Vergewisserung über den materiellen Gehalt des Vorgangs und seiner rechtlichen Legitimation als ungeeignet, weil es dem in Rede stehenden Prozess keinerlei Konturen zu verleihen vermag. Es stellt eine Fehlleistung dar, weil der Vorgang auf diese Weise nicht nur den verantwortlichen Politikern zu entgleiten droht, sondern auch den Menschen innerhalb des Gemeinschaftsraums nur wenig Verständliches und Greifbares zu vermitteln vermag. Aus diesem Grunde gilt es zu bedenken, dass bei einer solchen Ausgangslage der Vorgang für die Men-

schen möglicherweise als Bedrohung erscheint und nicht als das, was der Staat und seine Rechtsordnung ihnen gewährleisten muss: Friedensstiftende, friedenssichernde und integrative Kraft, vermittelt über eine allgemein akzeptierte Rechtsordnung.

Hierfür bestehen verschiedene Voraussetzungen, von denen in Bezug auf die Europäische Staatswerdung möglicherweise keine erfüllt ist.

Zunächst hätte es einer Vergewisserung über die alle an der Gemeinschaft teilhabenden Staaten verbindenden Grundwerte bedurft¹. Eine solche Vergewisserung hätte es zudem erlaubt, überzeugend den beabsichtigten Endzustand der geplanten Gemeinschaft und die bis dahin zurückzulegenden Zwischenstadien zu bestimmen, offen zu legen und damit den Menschen nahe zu bringen². Schon allein diese beiden Rahmenbedingungen für ein solches, weit ausgreifendes - zur Vermeidung von Missverständnissen überaus begrüßenswertes - Vorhaben wären vorzüglich geeignet gewesen, den "unumkehrbaren dynamischen Prozess" zu verdeutlichen und den Menschen begreifbar und verständlich zu machen. Allerdings ist es hierzu noch nicht zu spät. Auch nach der Erweiterung zum 1. Mai 2004 lässt etwa der Beitrittswunsch

¹ Vgl. hierzu Broß, Grundrechte und Grundwerte in Europa, JZ 2003, 429 ff.

² Einzelheiten hierzu bei Broß, Überlegungen zum gegenwärtigen Stand des Europäischen Einigungsprozesses - Probleme, Risiken und Chancen - EuGRZ 2002, 574 ff.; ders. Konstruktive Probleme bei der Einigung von Europa - dargestellt am Beispiel des Europäischen Haftbefehls, in: Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag, 2006 m.w.Nachw.

der Türkei, aber auch weiterer Länder im Südosten und Osten von Europa eine Definition des angestrebten Endzustandes der Gemeinschaft und davor liegender eventueller weiterer Zwischenendzustände für einen längeren Zeitraum nicht nur sinnvoll, sondern angezeigt sein.

Ein Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages könnte insoweit möglicherweise eher hinderlich denn als nützlich sein. Erweiterung und Vertiefung bei der Entwicklung der Gemeinschaft lassen sich nicht in einen angemessenen Einklang bringen. Gestufte Beitritte sind unabdingbar³. Neu aufzunehmende Staaten müssen sich in einer angemessenen zeitlichen Dimension in politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht so entwickeln, dass innerhalb der Gemeinschaft kein den Zusammenhalt gefährdendes Gefälle, ähnlich dem globalen Nord-Süd-Gefälle, entsteht und zerstörende Zentrifugalkräfte wirksam werden können. Insoweit ist nach der aktuellen Lage in einigen der in Rede stehenden Länder zu bedenken, dass sie noch immer staatlich nicht gefestigt sind und deshalb hierauf beruhende Konflikte den Integrationsprozess belasten. Versäumnisse in Bezug auf die europäische Staatswerdung finden sich bei den einschlägigen nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Institutionen nicht selten. Selbst das Bundesverfassungsgericht ist hiergegen nicht gefeit. Das zeigen verschiedene Ent-

³ Im Einzelnen hierzu Broß, EuGRZ 2002, 574 ff.

scheidungen des Gerichts⁴, von denen aber nur wenige im vorliegenden Zusammenhang behandelt werden sollen.

1. Bundesverfassungsgericht

a) Am Anfang der Versäumnisse auf Seiten des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die europäische Entwicklung steht ein Beschluss vom 18. Oktober 1967⁵. In jenem Verfahren griffen deutsche Handelsfirmen Verordnungen des Rates und der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Wege der Verfassungsbeschwerde unmittelbar an. Das Bundesverfassungsgericht hielt diese für unzulässig, weil Verordnungen des Rates und der Kommission der EWG keine Akte deutscher öffentlicher Gewalt seien. Darin liegt im vorliegenden Zusammenhang das weniger Bemerkenswerte an dieser Entscheidung. Aufmerksamkeit verdienen vielmehr einige Gedankengänge zu ihrer Begründung. Zunächst und überaus lobenswert stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass der EWG-Vertrag gewissermaßen die Verfassung der Gemeinschaft bildet. Die Gemeinschaft müsse als eine neue öffentliche Gewalt begriffen werden, die gegenüber der Staatsgewalt der einzelnen Mitgliedstaaten selbständig und unabhängig sei. Ihre Akte bedürften daher weder einer Bestätigung („Ratifizierung“) durch die Mitgliedstaaten noch unterlä-

⁴ Im Einzelnen hierzu Broß, Bundesverfassungsgericht - Europäischer Gerichtshof - Europäischer Gerichtshof für Kompetenzkonflikte, VerwArch 92 (2001), 425 ff.

⁵ BVerfGE 22,293.

gen sie deren Aufhebung⁶. Allerdings muss man gegenüber dem hieran anschließenden Argumentationsgang Vorbehalte anmelden. Dieser nimmt Bezug auf Qualität und Bedeutung der von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen ihrer vertragsgemäßen Kompetenzen erlassenen Rechtsvorschriften, also auf das unter der Vertrags- (somit Verfassungs-)Ebene angesiedelte "sekundäre Gemeinschaftsrecht". Das Bundesverfassungsgericht betrachtet dieses als eine eigene Rechtsordnung, deren Normen weder dem Völkerrecht noch dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten zuzurechnen seien. Das Gemeinschaftsrecht und das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten bildeten „zwei selbständige, voneinander verschiedene Rechtsordnungen“, das vom EWG-Vertrag geschaffene Recht fließe aus einer „autonomen Rechtsquelle“.⁷

Insoweit werden zwei voneinander unabhängige Fragestellungen vermengt. Die Frage danach, auf welcher Grundlage und mit welcher Legitimation das europäische Recht geschaffen wird, ist unabhängig davon, welche Geltung europäisches Recht nach seinem Inkrafttreten entfaltet. Es trifft es zwar zu, dass das europäische Recht seine Legitimationsgrundlage in dem seinerzeitigen EWG-Vertrag und den nachfolgenden Verträgen findet; das ergibt sich zwanglos aus der Stellung der Vertragsstaaten im Verhältnis zu den Verträgen als deren "Herren"⁸. An die Kreation europäischen Rechts schließt sich jedoch die weitere

⁶ BVerfGE 22, 293 <296>

⁷ BVerfGE 22, 293 <296> m.w.Nachw.

⁸ Vgl. BVerfGE 89, 155 <190>

Frage an, welche Qualität oder welcher Geltungsrang diesem zukommt. In diesem Zusammenhang lässt sich nach der damaligen Vertragslage zwischen Verordnung und Richtlinie unterscheiden. Während Verordnungen unmittelbar Geltung in allen Vertragsstaaten besitzen, gilt dies für Richtlinien jedenfalls so nicht. Sie bedürfen in jedem Vertragsstaat grundsätzlich der Umsetzung in nationales Recht.

Aufgrund der unmittelbaren Geltung von Verordnungen des Rates und der Kommission der seinerzeitigen EWG bleibt in jedem Vertragsstaat im Geltungsumfang der Verordnung kein Raum für nationales Recht. Der Regelungsgegenstand der europäischen Verordnung schließt Regelungsmöglichkeiten für den nationalen Gesetzgeber aus. Der Sache nach bedeuten diese Zusammenhänge, dass das Gemeinschaftsrecht unterhalb der Vertragsebene und das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten von der materiellen Wirkung her gerade nicht zwei selbständige, voneinander verschiedene Rechtsordnungen ausprägen. Vielmehr bildet das Verordnungsrecht mit dem innerstaatlichen Recht eine Einheit, weil andernfalls eine Lücke in der Rechtsordnung geschaffen würde. Sei es, dass die europäische Verordnung bestehendes nationales Recht verdrängt, sei es, dass sie der Schaffung nationalen Rechts entgegensteht: Die Übertragung von Regelungsmaterien von der nationalen auf die europäische Ebene, die den Rat oder die Kommission zum Erlass von Verordnungen ermächtigt, schafft zunächst auf nationaler Ebene eine Lücke in der

Rechtsordnung, die durch das Tätigwerden der genannten Organe auf europäischer Ebene im Wege der Verordnung wieder geschlossen wird.

Demgemäß sind die nationalen Gerichte und Behörden - in Deutschland aufgrund des Rechtsstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG - verpflichtet, Verordnungen des Rates und der Kommission ebenso zu beachten und zu vollziehen, wie wenn es sich um nationales Recht handelte. Vom materiellen Gehalt her besteht also für Verordnungsrecht kein Gegensatz zwischen europäischem und nationalem Recht. Beide bilden eine Einheit.

Im Hinblick darauf hätte das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung für die verfassungsprozessuale Beurteilung andere Schlüsse ziehen müssen⁹.

b) Diese nicht ganz angemessene Sicht begegnet uns noch im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993¹⁰. Es sind dort vor allem zwei der Hauptaussagen, die zu Kritik Anlass geben. Das Bundesverfassungsgericht prüft nach dieser Entscheidung, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen. Es verweist hierzu auf BVerfGE 75, 223. Diese Überlegung liegt an und für sich zunächst nahe, wenn man davon ausgeht, dass auf europäischer Ebene gerade keine Staatswerdung angestrebt wird,

⁹ Einzelheiten hierzu bei Broß, VerwArch 92 (2001), 425, S. 428 f.

¹⁰ BVerfGE 89, 155

sondern vielmehr eine Verbindung von Staaten, die sich gleichsam zur Erledigung der verschiedensten staatlichen Aufgaben gemeinsamer Organe oder Institutionen bedienen, damit innerhalb der Vertragsstaaten eine gleichmäßige Rechtsanwendung gegenüber den Bürgern sichergestellt wird. Andererseits lässt diese Überlegung das gebotene Maß an Sensibilität gegenüber der europäischen Entwicklung und gegenüber dem vermissen, was die Vertragsstaaten zwar nach ihrem erklärten Willen nicht anstreben, durch ihr Tun aber gleichwohl materiell erreichen.

Die Gleichmäßigkeit der Erfüllung derjenigen staatlichen Aufgaben, die auf die Gemeinschaftsebene übertragen worden sind, lässt es nicht zu, dass jeder Vertragsstaat für sich und insoweit wiederum autonom darüber befindet, welche Reichweite und welcher Inhalt der Übertragung zukommt. Andernfalls wäre das gemeinsame Ziel, das der Übertragung von Hoheitsrechten immanent ist, von vornherein relativiert und in Frage gestellt. Die Gültigkeit geschlossener vertraglicher Vereinbarungen wäre mit Unsicherheiten belastet und bliebe letztlich ungewiss. Aus diesem Grunde kann die Denkfigur des „ausbrechenden Rechtsakts“ im Verhältnis zur Gemeinschaftsebene nicht als geeignetes nationales verfassungsrechtliches Instrument angesehen werden.

Dem Bundesverfassungsgericht verbleibt nach den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, die hier durch die inten-

sive Verbundenheit der Vertragsstaaten mit der von ihnen geschaffenen Gemeinschaftsebene gegenüber den herkömmlichen völkerrechtlichen Bindungen viel engere Abhängigkeiten schaffen, nur zu befinden, dass die Bundesrepublik Deutschland aus Gründen des nationalen Verfassungsrechts diese oder jene Bindung nicht hätte eingehen dürfen. Die Folge wäre eine Verpflichtung der Bundesregierung, in vertragsgemäßer Weise auf eine Änderung, Ergänzung oder widrigenfalls auf eine Teilkündigung der Verträge hinzuwirken¹¹. Es liegt auf der Hand, dass dies keine grundsätzlich anzustrebenden Lösungswege sind, auch wenn sie konstruktiv keinen durchgreifenden Bedenken begegnen. Als vorzugswürdig erweist sich vielmehr, einen Europäischen Gerichtshof für Kompetenzkonflikte einzurichten¹². Er wäre gleichsam das Verfassungsgericht auf Gemeinschaftsebene und würde damit eine Funktion innehaben, die dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Gemeinschaftsorgan nicht zukommen kann und auch nicht zukommt. Auf diese Weise bestünde auf der Gemeinschaftsebene eine Einrichtung, die in einem rechtsstaatlichen demokratischen Staatswesen moderner Prägung die obersten Staatsorgane ergänzt und flankiert: Ein Verfassungsgericht. Zugleich würde dies den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als oberstes Gericht für das Nichtvertragsrecht kennzeichnen und damit seines Drangs nach der Rolle als "Motor der Integration" entkleiden.

¹¹ Hierzu Broß u.a. VerwArch 92 (2001), 425, 438 f.

¹² Hierzu im Einzelnen Broß in VerwArch 92 (2001) 425 ff.

In diesem Zusammenhang verdient eine weitere Überlegung des Bundesverfassungsgerichts Erwähnung. Nach dieser judiziert das Bundesverfassungsgericht über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem "Kooperationsverhältnis" mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften¹³. Unter Beachtung des Rechtsstaatsprinzips liegt die Denkfigur eines Kooperationsverhältnisses zwischen Gerichten eher fern. Gerichte dürfen nicht kooperieren, sondern haben Rechtsstreitigkeiten nach den sie bindenden gesetzlichen Bestimmungen zu entscheiden, wenn ein Vergleich zwischen den Parteien - wohlgemerkt nicht mit dem Gericht - nicht zustande kommt. Gerichte werden jeweils für sich innerhalb der ihnen von der Verfassung oder vom Gesetzgeber zugewiesenen Zuständigkeit tätig und sind verpflichtet, diese Zuständigkeit umfassend auszufüllen. Sie dürfen nur dort kooperieren, wo dies in der Verfassung - wie etwa in Art. 100 Abs. 1 GG - oder in Gesetzen - beispielsweise § 121 Abs. 2, § 132 GVG, § 124 b VwGO, § 2 des Gesetzes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes und Art. 234 EGV - ausdrücklich angeordnet ist.

Abgesehen davon, dass die Kreation eines „Kooperationsverhältnisses“ zwischen einem nationalen Verfassungsgericht und dem Gericht der supranationalen Gemeinschaftsebene selbst dann als unerwünschte Anbiederung aufgefasst werden könnte, wird

¹³ BVerfGE 89, 155 <156> -Leitsatz 7 Satz 3.

die Bezeichnung als "Komplementärverhältnis" der Sach- und Rechtslage unter völker- und gemeinschaftsrechtlichen Aspekten eher gerecht. Ersetzt man "Kooperationsverhältnis" durch "Komplementärverhältnis", begibt sich das Bundesverfassungsgericht bewusst nicht in die nachgeordnete Rolle einer Institution mit einer Reservezuständigkeit, sondern signalisiert vielmehr offensiv und strategisch richtig, dass man immer dann einzugreifen gedenkt, wenn aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht eine Entwicklung auf Gemeinschaftsebene Anlass zu Beanstandungen gibt. Das Komplementärverhältnis erfasst gerade auch die Fälle, die das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit mit „ausbrechendem Rechtsakt“ bezeichnet hat. Es fängt sowohl die Figur des "ausbrechenden Rechtsakts" wie auch des "Kooperationsverhältnisses" ein und stellt sie im Hinblick auf die europäische Staatswerdung auf eine rechtlich tragfähige Grundlage. Solange - das wäre jetzt „Solange III“ - weder im Entwurf einer Verfassung für Europa noch in ergänzenden Vereinbarungen entweder ein europäisches Kompetenzkonfliktgericht oder Kollisionsregeln geschaffen werden, werden die Widersprüche im Integrationsprozess nicht aufgelöst. Materiell ist die Verbindung der Vertragsstaaten schon viel enger in Richtung einer europäischen Staatswerdung vorangeschritten und schreitet weiter voran, als dies von den politisch Verantwortlichen eingestanden und von der Wissenschaft offen gelegt ist. Damit haben weder der „unumkehrbare dynamische Prozess“ noch gar die „Fi-

nalität Europas" eine Aussicht auf legitimierend überzeugende Verwirklichung.

2. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Costa/ENEL. und Kommission/ Internationale Handelsgesellschaft)

Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat seine vertragsgemäße Rolle noch nicht gefunden. Er hat seine Funktion im Prozess der europäischen Staatswerdung grundlegend dadurch verkannt, dass er sich zum "Motor der europäischen Integration" gemacht und hieran seine Rechtsprechung ausgerichtet hat¹⁴. Was zunächst gut gemeint gewesen sein mag, nämlich den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als maßgeblichen Integrationsfaktor in der europäischen Entwicklung zu installieren, erweist sich bei näherer Betrachtung eher als Beförderung eines Konfliktpotenzials. Da der europäische Integrationsprozess an dem aufgrund der bisherigen Vertragslage nicht aufzulösenden Widerspruch leidet, dass die Auswirkungen des vertraglich Vereinbarten materiell sehr viel weiter reichen, als die verantwortlichen Politiker im Grunde ihres Herzens meinen und anstreben, gepaart mit dem Wirksamkeitsdefizit, dass der Integrationsprozess die Menschen nicht erreicht, mangelt es dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften an der allgemein zuerkannten Bedeutung als Integrationsfaktor. Im

¹⁴ vgl. hierzu nur *Hirsch*, Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der europäischen Integration, JÖR N.F. 49 (2001) 79, S. 83.

Gegenteil - es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass bei mehr Zurückhaltung und richterlicher Bescheidenheit anstelle der Übernahme der Motorenrolle mahnende Worte an die Vertragsstaaten mit Blick auf die Defizite des vertraglich Vereinbarten mehr bewirkt hätten. Der europäische Integrationsprozess wäre nicht oder jedenfalls nicht so schnell in die Sackgasse geraten, in der er sich jetzt befindet.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften genießt das Gemeinschaftsrecht Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht. Die rechtsdogmatische Figur des Anwendungsvorrangs hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ausdrücklich auf das nationale Verfassungsrecht erstreckt¹⁵. Er leitet sie als nicht ausdrücklich in den Verträgen normierte Kollisionsnorm bereits in der Entscheidung *Costa/ENEL* aus dem Jahre 1964¹⁶ aus der besonderen Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts ab. Nach dieser Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat der EG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Die Mitgliedstaaten hätten durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und vor allem mit

¹⁵ Urteil im Verfahren *Internationale Handelsgesellschaft*, EuGH, Urteil vom 17.12.1970, Slg. 1970, 1125 ff., Rn. 3

¹⁶ EuGH, Rs. 6/64, Urteil vom 15.07.1964, Slg. 1964, 1251 ff.

echten, aus der Beschränkung der Mitgliedstaaten und der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten, ausgestattet sei, einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich sei. Das Gemeinschaftsrecht fließe somit aus einer autonomen Rechtsquelle, der wegen ihrer Eigenständigkeit keine wie auch immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen könnten.¹⁷

Dieses Erkenntnis - drei Jahre vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 22, 293 - hätte ungeachtet der dogmatischen Schwächen seiner Begründung hellhörig machen müssen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften spricht zutreffend davon, dass - insoweit eine Übereinstimmung mit dem zeitlich nachfolgenden Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts - das Gemeinschaftsrecht aus einer autonomen Rechtsquelle fließt. Im Gegensatz zu letzterem zieht er dann allerdings den nahe liegenden Schluss, dass dem Gemeinschaftsrecht keine wie auch immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen könnten. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften errichtet damit in dieser sehr frühen Entscheidung für den damals maßgeblichen EWG-Vertrag eine Normhierarchie zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht.

¹⁷ EuGH, a.a.O., Rn. 8 ff.

Das Vorgehen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften kann unter zwei Blickwinkeln betrachtet werden: Aus dem Verständnis als "Motor der europäischen Integration" heraus betont er folgerichtig den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor der nationalen Rechtsordnung jeden Vertragsstaates. Hierin spiegelt sich die Folge der Erkenntnis, dass die aufgrund des EWG-Vertrags geschaffene Rechtsgemeinschaft anders nicht funktionieren kann. Allerdings hätte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bei größerer Zurückhaltung und unter Außerachtlassung der Funktion des "Motors der europäischen Integration" so nicht zu entscheiden brauchen. Unter strikter Beachtung der Grenzen richterlicher Zuständigkeit im Verhältnis zu den anderen Staatsorganen auf nationaler Ebene oder hier im Verhältnis zu den Vertragsstaaten als Herren der Verträge hätte es vollkommen genügt, offensichtliche Lücken des Vertragswerkes zu benennen und deshalb eine Entscheidung abzulehnen. Da jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt die grundlegenden Gemeinschaftsverträge ausschließlich dem Völkerrecht zuzurechnen waren, wäre dies der allein sachgerechte Ansatzpunkt gewesen. Dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften kam jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Funktion eines Vertragsschiedsgerichts und nicht die eines Verfassungsgerichts der Gemeinschaft zu. Selbst ein Verfassungsgericht - vergleichbar mit der Machtfülle des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutsch-

land - besitzt keine Befugnis, die Verfassung zu ergänzen. Es obliegt ihm lediglich, auf von ihm festgestellte Lücken hinzuweisen, nicht aber, solche selbst zu schließen, selbst dann nicht, wenn dies rite entsprechend den anerkannten Regeln geschähe. Eine derartige Lückenschlusskompetenz besitzen auch Gerichte bei der Anwendung einfachen Rechts nur in einem eingeschränkten Maße. Jede andere Beurteilung widerspräche dem Demokratiedanken und dem Rechtsstaatsprinzip, hier auch dem grundlegenden Verständnis des Völkerrechts.

Allerdings hätte eine andere Passage dieser EuGH-Entscheidung das Bundesverfassungsgericht aufmerksam werden lassen müssen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften spricht davon, dass infolge der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts diesem keine wie auch immer geartete innerstaatliche Rechtsvorschrift vorgehen könne. Damit hat er schon damals das Verfassungsrecht der Vertragsstaaten einbezogen. So nach stellt dieser im Jahre 1964 formulierte Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor jeglichem nationalem Recht einschließlich des Verfassungsrechts einerseits die zutreffende Beschreibung der Ausgangslage der europäischen Staatswerdung dar, andererseits aber auch einen Fixpunkt, der geeignet ist, Aufschluss darüber zu geben, warum der Integrationsprozess ins Stocken geraten ist¹⁸.

¹⁸ Zudem hat der EuGH sein Selbstverständnis als "Motor der Integration" letztlich bis heute nicht überwunden. Das wird in der Entscheidung vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03 (DVB1 2005, 1575 = NVwZ

Gerichte, sei es auf nationaler Ebene, sei es auf Gemeinschaftsebene und selbst ein Kompetenzkonfliktgericht können indes das nicht leisten - und es käme ihnen auch nicht zu -, was die Politik versäumt, nämlich Aufrichtigkeit, Offenheit und Redlichkeit gegenüber den Menschen in den Vertragsstaaten. Es ist unabdingbar, die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, was das bislang nicht definierte Ziel der europäischen Integration ist und was die „Finalität Europas“ bedeutet. Schon heute lässt sich ein so großes Maß an Aufgabe nationaler Souveränität auf der Ebene der Vertragsstaaten verzeichnen, dass es der Argumentation, die den Sachverhalt von den Merkmalen der allgemeinen Staatslehre für die Voraussetzungen eines Staatswesens her betrachtet, an Überzeugung mangelt. Die Fesseln, denen jeder Vertragsstaat durch die von ihm eingegangenen Bindungen gegenüber der Gemeinschaftsebene im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten unterliegt, erweisen sich in Teilbereichen inzwischen als so eng, dass man nicht mehr von souveränen Staaten sprechen kann. Den Vertragsstaaten kommt infolge dessen nur noch Teilsouveränität zu, die strikten Bindungen im Finanzbereich (Stabilitätskriterien) lassen deren Eigensteuerung inzwischen entfallen. Ihre Politik können die Vertragsstaaten nicht mehr nach eigenem Augenmerk und eigener

2005, 1289) zur Nichtigkeit des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht deutlich. Zugleich zeigt diese Entscheidung erneut auf, dass zur Wahrung der Stellung der Vertragsstaaten als "Herren der Verträge" die Schaffung eines Kompetenzkonfliktgerichts auf Gemeinschaftsebene unabdingbar ist. Der EuGH unterstreicht diese Notwendigkeit dankenswerterweise mit seinen Ausführungen in Nummern 47, 48 und 49 der Gründe.

politischer Schwerpunktsetzung ausrichten. Sie sind von der Einhaltung der Stabilitätskriterien abhängig und haben nicht bemerkt, dass sie mit der damit einhergehenden gemeinsamen Währung genau genommen ihre gesamte Souveränität aufgegeben haben. Die gemeinsame Währung macht sie von dem Verhalten der anderen Währungsstaaten und der Europäischen Zentralbank wie auch der übrigen europäischen Institutionen ohne eine wirksame Möglichkeit der Einflussnahme abhängig.

III. Einzelne Entwicklungslinien

1. Rechtsprechung des BVerfG

Die vorstehend unter II. 1. beschriebenen Versäumnisse und Unebenheiten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Beschluss vom 22. Oktober 1986 - Solange II¹⁹ - annähernd behoben. In dieser Entscheidung steht nicht die Europäische Staatswerdung und das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zum nationalen Recht im Mittelpunkt, sondern vielmehr der Schutz nationaler Grundrechte. Damals wie heute existiert auf der Gemeinschaftsebene kein in sich geschlossener und in Geltung befindlicher Grundrechtskatalog. Die Grundrechte-Charta soll - zu Recht - erst mit dem Inkrafttreten des europäischen Verfassungsvertrages wirksam werden.

¹⁹ BVerfGE 73, 339. Einzelheiten zu dieser Entwicklung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Broß, VerwArch 92 (2001) 425, S. 431 ff.

Ungeachtet dieses Umstandes hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften auf Gemeinschaftsebene Grundrechte entwickelt. Gleichwohl bleibt jedoch der Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht bezüglich des Schutzes nationaler Grundrechte bestehen; denn das Bundesverfassungsgericht hält insoweit seinen Letztprüfungsanspruch gegenüber dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften aufrecht. Auf entsprechend begründete Verfassungsbeschwerden und Vorlagebeschlüsse von Gerichten hin wäre es gehalten, den Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften einer näheren Prüfung zu unterziehen. Das erscheint noch unter einem anderen Gesichtspunkt folgerichtig. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat den Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene nur unter Inanspruchnahme einer ihm an sich nicht zustehenden Kompetenz-Kompetenz entwickeln können. Gerade dieser Umstand, verbunden mit der Passivität der Vertragsstaaten über Jahrzehnte hinweg, zeigt einen weiteren Widerspruch im Prozess der europäischen Integration auf. Im Übrigen muss insoweit auch gesehen werden, dass die Solange-Formel, die Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG aufgenommen hat, nicht nur integrationsfreundlich zu werten ist. Sie bietet zugleich eine Handhabe dafür, den europäischen Integrationsprozess dann zu verlassen, wenn ein dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz nicht mehr gewährleistet ist. Schließlich belegt die vom Bundesverfassungsgericht ein-

genommene Position, dass die Charakterisierung seines Verhältnisses zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Komplementärverhältnis und nicht als Kooperationsverhältnis die Sachlage treffender umschreiben würde.

Allerdings bemüht sich das Bundesverfassungsgericht, entsprechend den von der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen Verpflichtungen und unter Beachtung von deren materiellem Gehalt, das Ziel einer Integration sachgerecht zu fördern, wie schon die Leitsätze seiner Entscheidung vom 7. Juni 2000 - Bananenmarktordnung - belegen²⁰.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang weiter darauf hingewiesen, dass Versuche, in das Maastricht-Urteil eine Abweichung von BVerfGE 73, 339 <376 f., 386> hineinzulesen, nicht verfangen. Eine solche liegt nicht vor. Diese Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts ist inzwischen gefestigt. So hatte bereits vorgehend eine Kammer des Zweiten Senats vergleichbare Erwägungen angestellt, was den Vorrang des Gemeinschaftsrechts betrifft²¹.

2. Grundrechte-Charta

Das Anliegen, für die Gemeinschaft einen Grundrechte-Katalog zu schaffen, ist an und für sich begrüßenswert. Ein

²⁰ 2 BvL 1/97, BVerfGE 102, 147 ff.

²¹ Beschluss vom 17.02.2000 - 2 BvR 1210/98 - *Alkan* -, WM 2000, 621 ff.

solcher, von den Vertragsstaaten als Herren der Verträge in Vertragsform gegossen, würde der Grundrechte-Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften den Makel nehmen, er beanspruche für sich zu Unrecht eine Kompetenz-Kompetenz und betätige sich zugleich als "Motor der Integration". Gleichwohl kann man nicht darüber hinwegsehen, dass die Vorgehensweise schon bei der Erarbeitung der Grundrechte-Charta nicht als besonders geglückt angesehen werden kann. Grundrechte stellen herkömmlich in vielerlei Hinsicht die normative Ausformung dessen dar, was innerhalb eines Staatswesens an übereinstimmenden Grundwerten allgemein anerkannt und im Bewusstsein der Rechtsunterworfenen auch gefühlsmäßig verankert ist. So kann man für den europäischen Integrationsraum zugrunde legen, dass die Grundwerte auf der christlich-jüdischen abendländischen Tradition beruhen. Hierfür mag allein der Hinweis auf die Unantastbarkeit der Würde des Menschen ausreichen, ebenso wie die Freiheit der Person vor staatlicher Willkür. Hierin liegen Errungenschaften, die sich über die Jahrhunderte der europäischen Rechtsentwicklung - beginnend etwa im Jahre 1215 in Großbritannien - Bahn gebrochen haben.

Vor Inangriffnahme der Grundrechte-Charta wäre es deshalb angezeigt gewesen, sich über den Bestand der gemeinsamen und damit verbindenden Grundwerte zu vergewissern. Dann hätte man bemerkt, dass - ungeachtet von strikt abzulehnenden Überlegun-

gen zur Wiedereinführung der Todesstrafe für bestimmte Delikte - gemeinsame grundlegende Überzeugungen hinsichtlich des Umfangs der staatlichen Strafgewalt gegenüber Straftätern nicht von vornherein bestehen. Ganz unterschiedliche Sichtweisen im Hinblick auf das zentrale Rechtsgut Leben werden auch an der Diskussion über die aktive Sterbehilfe in den Vertragsstaaten offenbar. Nimmt man die Weite der Regelungsbereiche der Grundrechte-Charta im Gegensatz etwa zum Grundrechte-Katalog des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland hinzu, wird man unwillkürlich mit dem Problem konfrontiert, ob die Gemeinschaft auch nur annähernd in der Lage ist, die normierten Gewährleistungen zu erfüllen oder ob es sich nicht in dem einen oder anderen Bereich nur um leere Worthülsen handelt. Wenn etwa in Art. 15 Abs. 1 der Grundrechte-Charta das Recht jedes einzelnen, zu arbeiten und einen frei gewählten Beruf auszuüben, in Art. 31 das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen oder in Art. 29 das Recht auf Zugang zu einer unentgeltlichen Arbeitsvermittlung garantiert werden oder etwa nach Art. 37 und Art. 38 ein hohes Umwelt- und Verbraucherschutzniveau sicherzustellen ist, stoßen derartige Gewährleistungen wohl nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland an kaum zu überwindende Grenzen.

Nichts desto weniger stellt die Schaffung eines Grundrechte-Katalogs - zumal bei dem hier gegebenen Umfang und der hier festzustellenden Tiefe - wiederum einen deutlichen Hinweis auf

eine angestrebte Staatswerdung dar. Anders machen Grundrechte und deren exklusiver Schutz durch das oberste Gericht der Gemeinschaft anstelle der nationalen Verfassungsgerichte wenig Sinn.

3. Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags

Dieses Vorhaben bietet ebenfalls einen nicht zu übersehenen Hinweis auf den angestrebten europäischen Staat. Dafür ist nicht so sehr die Bezeichnung als „Verfassung“ maßgeblich, sondern der Inhalt und die das Vorhaben begleitenden Äußerungen der verantwortlichen Politiker zu dessen Legitimation. Abgesehen davon, dass die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft nicht tunlich ist und zum Stocken des Prozesses nachhaltig beigetragen hat, ist nicht nachzuweisen, dass die Gemeinschaft nach der Erweiterung ohne Verfassungsvertrag ihre Handlungsfähigkeit verlieren werde. Die Entwicklung seit dem 1. Mai 2004 mit der Erweiterung der Gemeinschaft von 15 auf 25 Staaten belegt das Gegenteil und widerlegt damit diese Argumentation. So wurde der Verfassungsvertrag zunächst nicht vor der grundlegenden Erweiterung geschaffen, sondern substantiell erst danach in Angriff genommen. Sonach muss die Erweiterung ohne einen Verfassungsvertrag möglich gewesen sein. Da nun schon mehr als drei Jahre seit der Erweiterung vergangen sind, müsste die Gemeinschaft inzwischen handlungs-

unfähig geworden sein. Dafür sprechen keine Anhaltspunkte. Gleichwohl ist das Ergebnis des EU-Gipfels von Brüssel zu begrüßen. Allerdings ist weniger die Frage, ob das Verfassungsvorhaben in der beschlossenen geänderten Form erfolgreich abgeschlossen werden kann, als vielmehr, ob die politische Kraft aufgebracht wird, auch für den hier behandelten Zusammenhang die Mängel und Ungereimtheiten zu beseitigen.

Im Übrigen sind beispielhaft nur zwei der beabsichtigten Regelungen herauszugreifen, die eher für als gegen das Ziel einer europäischen Staatswerdung sprechen. Es geht zunächst um Art. I - 6 VVE. Er legt nunmehr die Normenhierarchie zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht fest. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem gesamten nationalen Recht einschließlich des Verfassungsrechts ist eindeutig. Des Weiteren spricht die Flexibilitätsklausel des Art. I - 18 Abs. 1 dafür. Eine solche Flexibilitätsklausel ist schlagender Ausdruck von Staatlichkeit, weil Impulse in Richtung fortschreitende Integration nicht mehr von den Vertragsstaaten als Herren der Verträge ausgehen, sondern umgekehrt von der Gemeinschaftsebene. Die Regelung geht weit etwa über die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG hinaus²².

Das Bild wird durch die zum 1. Januar 2002 begründete Währungsunion innerhalb der Gemeinschaft abgerundet, auch wenn

²² BVerfGE 106, 62.

sich der Euro-Raum nicht mit dem der bestehenden Gemeinschaft aller Vertragsstaaten vollständig deckt. Jedenfalls verbindet sich mit den drei genannten Elementen des Integrationsprozesses ein so großer Verlust an nationaler Souveränität und mit der Aufgabe der nationalen Währung ein ebenso großer an nationaler Identität, dass die Fremdbestimmung eines jeden Euro-Vertragsstaates durch die Gemeinschaftsebene mittels der Europäischen Zentralbank eine immer geringer werdende Teilsouveränität der Mitgliedstaaten aufscheinen lässt.

IV. Ausblick

Das Vorhaben der europäischen Staatswerdung ist positiv zu werten. Sie ist Ausdruck einer weit ausgreifenden Idee zur Friedenssicherung in Europa und sie bildet darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zum täglichen Bemühen um den Weltfrieden insgesamt. Allerdings muss - unabhängig vom Text des Verfassungsentwurfs - in der Zukunft wesentlich sensibler gehandelt werden, weil der Prozess der europäischen Integration ansonsten Gefahr läuft, Opfer eines fundamentalen politischen Irrtums zu werden. Die gescheiterten Referenden in Frankreich und in den Niederlanden und die Zurückhaltung etwa in Großbritannien, ein Referendum überhaupt in Erwägung zu ziehen - wie übrigens auch in Deutschland -, ²³sind symptomatisch dafür,

²³ Vgl. Broß in: Wollenschläger/Kreßel/Egger (Hrsg.), Festschrift Hablitzel zum 60. Geburtstag "Verfassungssystematische und verfassungspolitische

dass die Menschen in Europa nicht angemessen in den Integrationsprozess eingebunden worden sind. Man hat sie jedenfalls insoweit vergessen, als ihre Mentalität nicht genügend berücksichtigt wurde. Die Menschen sind ihrem Wesen und ihren Bedürfnissen nach weit überwiegend kleinräumig orientiert und so empfinden sie auch die Welt und die Vorgänge um sich herum. Mit der Schaffung einer staatlichen Einheit von mehreren hundert Millionen Menschen und riesigen Entfernungen, deren Gestaltung seit vielen Jahren mit ungebremsst hoher Arbeitslosigkeit und fortwährendem Verlust zahlloser Arbeitsplätze einhergeht, werden existentielle Ängste geweckt. Diese entstehen unabhängig davon, worin die Ursachen für diese, die Menschen nachhaltig belastenden Vorgänge liegen. Darauf kommt es auch nicht an, sondern allein darauf, wie die Menschen die Entwicklung wahrnehmen und empfinden. Aus diesem Grunde helfen auch die Hinweise auf die erweiterten Möglichkeiten der Mobilität und Migration innerhalb der Gemeinschaft nicht weiter, weil sie nach allgemeiner Erfahrung von den Menschen nicht aufgrund freiwilliger Entscheidung, sondern - den äußeren Umständen Rechnung tragend - zwangsläufig genutzt werden müssen. Zudem wird übersehen, dass dadurch viele Regionen innerhalb der Gemeinschaft entvölkert werden und damit zahlreiche Verheißungen der Grundrechte-Charta - ungeachtet ihres vertraglichen Standorts - von vornherein nicht gewährleistet werden können.

Schließlich erweist sich die Vergewisserung über die verbindenden Grundwerte als unabdingbar. Trotz der Erweiterung zum 1. Mai 2004 ist es hierfür noch nicht zu spät. Aktuelle Beitrittswünsche und möglicherweise noch zukünftig bevorstehende, wenn auch bisher nicht erkennbare oder noch nicht offen geäußerte, könnten dann überzeugend und ohne Verletzung des legitimen Anliegens solcher Staaten abgelehnt oder aber über lang gestreckte gestufte Beitritte sachgerecht behandelt werden. Eine Gemeinschaft, die das Diskriminierungsverbot so hoch hält, wenn nicht gar überhöht, muss auch insoweit glaubwürdig bleiben.