

## Grundkurs Öffentliches Recht I

Freitag, den 1. Februar 2002

### I. Die Organisationsstruktur der Europäischen Union

Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993 gab es drei Europäische Gemeinschaften: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG, die Europäische Atomgemeinschaft EAG (oder Euratom) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl EGKS (oder Montanunion). Alle drei Gemeinschaften waren supranational. Alle drei Gemeinschaften waren – auch untereinander – selbstständige Rechtssubjekte. Trotzdem hatten sie dieselben Organe, insbesondere Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof.

Zum besseren Verständnis dieses kompliziert organisierten Plurals, den das öffentliche Bewusstsein als Singular wahrnimmt, empfiehlt sich eine historische Vorgehensweise. Am Anfang der europäischen Integration stand die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS, die Montanunion. Diese Union wurde durch den Pariser Vertrag vom 18.4.1951 geschaffen. Sie konzentrierte sich auf die Montanindustrie, weil dieser Industriezweig in der Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg der wichtigste war und weil man davon ausging, dass Kriege zwischen Staaten, deren Montanindustrie vergemeinschaftet ist, unmöglich sind.

Mit den Römischen Verträgen vom 25.3.1957 gründeten die Mitglieder der Montanunion zwei weitere supranationale Gemeinschaften: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG und die Europäische Atomgemeinschaft EAG oder Euratom. Während Euratom, ähnlich wie die Montanunion, eine Teilintegration auf einem Wirtschaftssektor – im Bereich der damals als zukunftsreich geltenden Kernenergie – bewirkte, sollte die Gründung der EWG zu einer nicht mehr auf bestimmte Wirtschaftssektoren beschränkten wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten führen. Dies entsprach einem funktionalen – im Unterschied zu einem föderalen – Integrationsansatz. EWG, EAG und EGKS waren und sind drei rechtlich selbstständige Gemeinschaften mit vergleichbaren Befugnissen und weitgehend übereinstimmender Organstruktur. Die drei Gemeinschaften haben die gleichen Organe: Rat, Kommission (Hohe Behörde), Versammlung (später Parlament), Gerichtshof, Wirtschafts- und Sozialausschuss. Diese Organe wurden zwar in zwei Schritten, 1957 und 1965, fusioniert. Ihre rechtliche Selbstständigkeit haben die drei Gemeinschaften aber bis heute behalten. Daran haben auch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza nichts geändert, die zu einem Gutteil Änderungsverträge zu den Gründungsverträgen der europäischen Gemeinschaften sind. Lediglich eine Bezeichnung hat sich geändert: Die EWG heißt seit dem Maastrichter Vertrag EG, womit unterstrichen wird, dass sie von den drei Gemeinschaften die wichtigste ist; eine EWG gibt es nicht mehr. Nach wie vor stehen aber nebeneinander: EG, EAG und EGKS.

Durch den Maastrichter Vertrag ist zu den drei Gemeinschaften etwas Viertes hinzugetreten, die Europäische Union. Demgemäß gliedert der Maastrichter Vertrag sich in einen Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und Verträge zur Änderung der Gründungsverträge für die drei Europäischen Gemeinschaften. Die Europäische Union ist keine supranationale Gemeinschaft. Es handelt sich vielmehr um eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit der 15 Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der 3 Gemeinschaften.

Diese Zusammenarbeit gliedert sich in 3 Säulen, weshalb man von der 3-Säulen-Architektur des Maastrichter Vertrags spricht, an der die Folgeverträge (Amsterdam und Nizza) nichts Grundsätzliches geändert haben. Die erste Säule besteht aus den drei Gemeinschaften EG, EAG und EGKS. Die zweite Säule besteht aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zu der eine gemeinsame Verteidigungspolitik allmählich hinzu kommen soll. Die dritte Säule besteht aus der

Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Zusammenfassung der drei Säulen ist die Europäische Union, die als solche in einem rechtstechnischen Sinne weder Organe noch Rechtspersönlichkeit hat. Ihr ist der Europäische Rat zugeordnet, der vom Ministerrat als Organ der drei Gemeinschaften unterschieden werden muss. Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest (Art. 4 I EUV). Im Europäischen Rat kommen zu diesem Zweck die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammen (Art. 4 I 2 EUV).

Der Sinn der Aufteilung in die Säule 1 einerseits und die Säulen 2 und 3 andererseits erschließt sich daraus, dass die Unionsstaaten sich im Bereich von Säule 1 supranationalen Gemeinschaften unterordnen, wohingegen die Säulen 2 und 3 aus einer direkten Zusammenarbeit von Staaten ohne Einschaltung supranationaler Organisationen bestehen. In den Säulen 2 und 3 fehlt das Element der Supranationalität. Es handelt sich um Staatenkooperation, für die Einstimmigkeit erforderlich ist, mithin um eine weniger verdichtete Form der Zusammenarbeit. Zum Teil wird dieser Unterschied in das Begriffspaar "supranational" – "intergouvernemental" gekleidet. Supranational ist nur die Säule 1; nur hier gibt es einen den Mitgliedstaaten übergeordneten supranationalen Verband: die EG (bzw. EAG oder EGKS). Die Wirtschafts- und Währungsunion tritt in der "Tempelkonstruktion" des Maastrichter Vertrags nicht in Erscheinung; sie ist Teil der EG. Zwischen den drei Säulen kann es Verschiebungen geben. So sind durch den Amsterdamer Vertrag Teile der dritten in die erste Säule verschoben worden. Dies betrifft insbesondere Visa, Asyl und Einwanderung. Die Verschiebung bedeutet eine Verstärkung der Integration.

"Europäische Union" ist die zusammenfassende Bezeichnung für die drei Säulen und den Europäischen Rat als ihr "Dach". Sie enthält sowohl supranationale als auch Elemente klassischer zwischenstaatlicher Kooperation. Das BVerfG hat sie im Maastricht-Urteil einen Staatenverbund genannt (E 89, 155), was aber nicht nur Dolmetschern der EG Rätsel aufgegeben hat.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur gibt es zahlreiche Versuche, die Rechtsnatur der Europäischen Union und ihr Verhältnis zu EG, EAG und EGKS zu deuten. Am weitesten gehen v. Bogdandy / Nettesheim, NJW 1995, 2324. Sie stellen die Union als die umfassende Einheit in den Mittelpunkt der rechtlichen Konstruktion. Die EU sei eine einheitliche Organisation. Dies komme in der Leitfunktion des Rates zum Ausdruck, der der gesamten Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gebe und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlege (Art. 4 I EUV). Dies komme weiterhin in Art. 3 I EUV zum Ausdruck, der einen einheitlichen institutionellen Rahmen für die Union festlegt. Es komme schließlich darin zum Ausdruck, dass ein Beitritt neuer Staaten nur zur Union insgesamt möglich sei und dass die Gründungsverträge der einzelnen Gemeinschaften nur in einem in dem Unionsvertrag geregelten Verfahren geändert werden können (Art. 48 u. 49 EUV). Doch sei die EU nicht nur eine einheitliche Organisation, sie sei auch eine Wirkungseinheit mit einer einheitlichen Rechtsordnung, dem Europäischen Unionsrecht. Bilde die Union aber unter dem Gesichtspunkt der Organisation, des Wirkens und ihres Rechtes eine Einheit, dann müsse für die rechtliche Konstruktion auf diese Einheit abgestellt werden und stelle die Redeweise von der "Gemeinschaft" oder den "Gemeinschaften" sich als grundsätzlich überholt dar. E(W)G, EAG und EGKS hätten aufgehört, eigenständige supranationale Verbände zu sein. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union seien sie Teile dieser Union; sie seien zur Union verschmolzen. Diese These ist konsequent, reibt sich aber vermutlich gerade deshalb an der politischen Wirklichkeit. Die Mitgliedstaaten haben die drei Europäischen Gemeinschaften als selbständige Rechtssubjekte neben der Union fortbestehen lassen und damit eine ungewöhnliche Konstruktion geschaffen, die rechtlich in vielfacher Hinsicht problematisch ist. Diese Probleme vermag die Verschmelzungsthese aufzulösen; sie ist aber mit dem Willen der Vertragsstaaten von

Maastricht unvereinbar. So auch Dörr, NJW 1995, 3160.

## II. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Europäischen Union

Verfassungsrechtliche Grundlage für die deutsche Mitgliedschaft in der Europäischen Union war lange Zeit Art. 24 I GG, in dem recht farblos von "zwischenstaatlichen Einrichtungen" die Rede ist. Vor dem Abschluss des Maastrichter Vertrags kamen Zweifel auf, ob dessen besonders weitreichenden Regelungen, insbesondere zur Wirtschafts- und Währungsunion, noch von dieser Bestimmung gedeckt seien, die nicht ausdrücklich auf die europäische Integration passt. Um kein verfassungsrechtliches Risiko einzugehen, wurde daraufhin 1992 Art. 23 GG geschaffen. Dessen Absatz 1 lassen sich zwei Aussagen entnehmen: die Integrationsöffnungsklausel, wonach Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, was einen Austritt ausschließt, und die Struktursicherungsklausel, dass die Union den aus im Grundgesetz niedergelegten demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Die Struktursicherungsklausel soll verhindern, dass die verfassungsrechtlichen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland von Europa her ausgehöhlt werden. - Die Aussage von Art. 23 I 2 entspricht derjenigen von Art. 24 I GG, nur dass dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht ausdrücklich eingeräumt wird. Art. 23 I 3 GG schreibt für das Vertragsgesetz zum Unionsvertrag sowie für Änderungen dieses Vertrags eine verfassungsändernde Mehrheit vor. Darin kommt zum Ausdruck, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Unionsvertrag für die politische Entwicklung in Deutschland inzwischen als so wichtig ansieht wie das Grundgesetz.

Die Änderungen, von denen Art. 23 I 3 GG spricht, waren 1992 schon programmiert. Art. N II EUV sah für 1996 eine Folgekonferenz vor, die in Amsterdam stattgefunden hat; eine weitere Folgekonferenz hat 2000 in Nizza stattgefunden; inzwischen befinden wir uns im Post-Nizza-Prozess und schreiten auf die nächste Folgekonferenz zu. Diese Dynamik kommt in Art. 1 II EUV zum Ausdruck, wonach dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Der Unionsvertrag begreift sich also selbst als nur einen Schritt auf dem Weg zu einem nicht klar umrissenen Ziel. Die europäische Integration ist allgemein ein seit 50 Jahren andauernder Prozess ohne klares Endziel, etwa einen europäischen Bundesstaat.

Ein von Walter Hallstein, einem vormaligen Präsidenten der EG-Kommission, gezogener Vergleich erweist sich damit auch für die Union als richtig. Hallstein hat die europäische Integration nämlich mit einem Fahrrad verglichen, das umfalle, sobald es zum Stehen komme. Weiterhin wird einer Forderung des renommiertesten deutschen Europarechters nach wie vor Rechnung getragen. Hans Peter Ipsen vertrat die These, die europäische Integration habe kein fest umrissenes Endziel und dürfe ein solches im Interesse einer den jeweiligen Gegebenheiten angemessenen Entwicklung auch nicht haben. Insbesondere sei es verfehlt, die europäische Integration auf die Gründung eines Europäischen Bundesstaates, auf Vereinigte Staaten von Europa, auszurichten. Politische Ereignisse von einer derartigen Dimension könne man nämlich nicht über Jahrzehnte hinweg planen. Aus diesem Grund ist auch viel von dem Streit nutzlos, ob Art. 23 Abs. 1 GG den Bund ermächtigt, sich an der Gründung eines Europäischen Bundesstaates zu beteiligen oder ob ein solcher Europäischer Bundesstaat mit den unantastbaren Grundprinzipien des Grundgesetzes, also mit Art. 79 Abs. 3 GG, unvereinbar ist, wie der frühere Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof meint.

## III. Die Übertragung von Hoheitsrechten im Allgemeinen

Für die Übertragung von Hoheitsrechten ist Art. 24 I GG lex generalis. Auf diese Vorschrift ist lange

Zeit die deutsche Mitgliedschaft in der Europäischen Union gestützt worden. Aus Anlass des Vertrages über die Europäische Union hat man diese Vorschrift dann insoweit durch Art. 23 I 2 GG ersetzt, um so die herausgehobene Stellung der Union zu betonen, die mit dem farblosen Begriff der zwischenstaatlichen Einrichtung nicht mehr richtig erfasst war. Heute ermächtigt Art. 23 I 2 GG zur Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die Europäische Union, politisch gesprochen zu einer Vertiefung der Integration. Art. 24 Ia GG gibt den Bundesländern die Möglichkeit, mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarliche Einrichtungen, etwa grenzüberschreitende Planungsverbände, zu übertragen. Soweit es um Hoheitsrechte des Bundes geht, unterliegt die Übertragung einem Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes.

Hoheitsrechte berechtigen zur Ausübung öffentlicher Gewalt in einem grundsätzlich umfassenden Sinne im innerstaatlichen Bereich ohne Vermittlung deutscher Staatsgewalt. Als Folge einer Übertragung von Hoheitsrechten stellt es sich mithin dar, wenn die Europäische Gemeinschaft sog. Verordnungen erlässt, die in Deutschland wie von Bundestag und Bundesrat beschlossene Gesetze allgemein verbindlich sind, ohne dass es, wie bei völkerrechtlichen Verträgen, noch einer Transformation oder eines Vollzugsbefehls bedarf. Ebenfalls die Folge einer Übertragung von Hoheitsrechten ist, dass die EG-Kommission auf der Grundlage der Art. 81 ff. EG kartellbehördliche Verwaltungsakte mit unmittelbarer Wirkung für deutsche Unternehmen erlassen darf und damit in eine Konkurrenz mit dem Bundeskartellamt tritt. Eine die dritte Gewalt betreffende Folge der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Gemeinschaft ist die Stellung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser Gerichtshof ist in Deutschland gesetzlicher Richter im Sinne von Art. 101 I 2 GG und interpretiert in einem dafür vorgesehenen Verfahren, dem sog. Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 234 EG, europäisches Gemeinschaftsrecht mit unmittelbarer Verbindlichkeit für mitgliedstaatliche Gerichte.

Eine Folge der Übertragung von Hoheitsrechten – diesmal an die Nato – ist es schließlich, dass Einheiten der Bundeswehr, die der Nato assigniert sind, bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen unmittelbar der Befehls- und Kommandogewalt des SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) unterstellt sind, abweichend von den Art. 65a und 115b GG. Die Nato wird von Art. 24 doppelt erfasst. Sie ist ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Abs. 2, und sie ist eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne von Abs. 1.

Der Begriff "Übertragung von Hoheitsrechten" war Gegenstand eines umfangreichen wissenschaftlichen Meinungsstreits. Er bedeutet nicht, dass eine zwischenstaatliche Einrichtung in die Rechtsposition einrückt, die zuvor deutsche Staatsorgane innehatten. Er bedeutet insbesondere nicht, dass Hoheitsrechte von einer zwischenstaatlichen Einrichtung nur mit den Beschränkungen, vor allem grundrechtlicher Art, ausgeübt werden dürfen, denen deutsche Staatsorgane dabei unterliegen. Wird z.B. der EG von der Bundesrepublik Deutschland die Befugnis zum Erlass von Verordnungen eingeräumt, so folgt daraus nicht eine Bindung des EG-Verordnungsgebers an die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes. Diese Auffassung wurde zwar mit der Begründung vertreten, die EG könne die Normsetzungsgewalt nur mit derselben "Hypothek" erhalten, die zuvor den deutschen Gesetzgeber belastet hat, der Grundrechtsbindung eben (Hypothekentheorie). Diese Theorie hat jedoch den erheblichen Nachteil, dass, folgerichtig zu Ende gedacht, die europäische Hoheitsgewalt nicht nur mit einer, sondern mit 15 Hypotheken wäre, was zu erheblichen praktischen Problemen führen müsste. Im Wesentlichen um dieses Ergebnis zu vermeiden, erklärt die heute herrschende Verzichtstheorie den Vorgang der Übertragung von Hoheitsrechten anders. Nach ihr besteht die Übertragung von Hoheitsrechten in einem Verzicht auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch deutsche Organe, kombiniert mit einem Einrücken der Hoheitsgewalt der zwischenstaatlichen Einrichtung in die so entstandene Lücke nach Maßgabe des Gründungsvertrags. Durch diese Konstruktion kann man erklären, dass die bei der zwischenstaatlichen Einrichtung anwachsende

Hoheitsgewalt originär entsteht und nicht mit "Hypotheken" nationaler Verfassungsrechte belastet ist.  
Vgl. hierzu BVerfGE 59, 63, 90; 68, 1, 90; 73, 339, 374.