

**Vorlesung Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht**

Donnerstag, den 13. Dezember 2001

**I. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in Internationalen Organisationen****1. Begriff der Internationalen Organisation**

Internationale Organisationen sind Völkerrechtssubjekte, die von den Staaten durch völkerrechtliche Verträge, die jeweiligen Gründungsstatuten, zur Verwirklichung bestimmter gemeinsamer Zwecke geschaffen werden. Bei der Gründung einer Internationalen Organisation tun sich mehrere Staaten zusammen, weil sie einen bestimmten Zweck gemeinsam besser verwirklichen können als jeweils für sich allein. Internationale Organisationen sind eine Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, die es seit dem Ende des 19. Jahrhunderts gibt und die universelle Verbreitung nach dem 2. Weltkrieg gefunden hat. Die Entstehung und die rasche Zunahme der Zahl Internationaler Organisationen ist Ausdruck der Tatsache weltweiter Verflechtung und Abhängigkeit moderner Gesellschaften. 1998 hat es etwa 250 Internationale Organisationen gegeben.

Beispiele für Internationale Organisationen sind die Vereinten Nationen und die Sonderorganisationen, die ihnen als Mitglieder der UN family zugeordnet sind: UNESCO (UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur); ICAO (Internationale Organisation für die zivile Luftfahrt), IMF (Internationaler Währungsfonds). Weitere Beispiele sind Regionalorganisationen wie der Europarat, die Organisation für Afrikanische oder für Amerikanische Einheit. Ein Sonderfall ist die Europäische Union / Gemeinschaft. Ihre Aufgaben und Befugnisse sind so umfangreich, ihre Organisationsstruktur ist derjenigen eines Staates so ähnlich, dass man nicht mehr von einer Internationalen Organisation spricht. Das BVerfG hat die Union als Staatenverbund qualifiziert (E 89, 155). In der Wissenschaft hatte sich zuvor schon die Bezeichnung "supranationale Gemeinschaft" eingebürgert.

Ihrer Rechtsnatur nach sind Internationale Organisationen abgeleitete Völkerrechtssubjekte. Abgeleitet, weil sie ihre Existenz einem Vertrag verdanken, den Staaten als originäre Völkerrechtssubjekte geschlossen haben. Internationale Organisationen nehmen im Rahmen des Gründungsvertrags hoheitliche Aufgaben wahr und am Völkerrechtsverkehr teil. Bestimmungen des Grundgesetzes, die den Verkehr mit auswärtigen Staaten betreffen, insbesondere die Art. 32 I und 59 I 1 GG, sind darum so zu lesen, dass sie den Verkehr mit Internationalen Organisationen mit umfassen.

Um das hoheitliche Moment der Aufgabenwahrnehmung hervorzuheben, werden Internationale Organisationen im Englischen auch International Governmental Organizations genannt, kurz IGOs. Der Gegenbegriff ist International Non-Governmental Organization (INGO). Darunter versteht man privatrechtliche Vereinigungen, also Organisationen, deren Rechtsgrundlage kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern ein privatrechtliches Statut ist. Beispiele sind das Internationale Olympische Komitee, Greenpeace, amnesty international und viele andere Organisationen, 1998 ca. 5.500.

**2. Organisationsstruktur Internationaler Organisationen**

Die Organisation der IGOs ist durch die Interessenlage der Mitgliedstaaten vorgezeichnet. Die Staaten wollen sich zur besseren Erledigung bestimmter Zwecke zusammentun und einer gemeinsamen Organisation einordnen. Auf der anderen Seite wollen die Staaten die damit verbundene Einbuße an Eigenständigkeit auf das für die Erledigung dieser Zwecke Erforderliche beschränkt wissen. Gemäß diesen zwei gegenläufigen Interessen hat jede Internationale Organisation zumindest zwei Organe: ein Organ, das Sachwalter des allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Interesses ist, und

ein Organ, in dem die Mitgliedstaaten ihre eigenen Interessen vertreten. Bei der UNO ist das Organ, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, die Generalversammlung, während das überparteiliche, nur den Zielen der Organisation verpflichtete Organ der Generalsekretär mit der ihm unterstehenden Verwaltung ist. Bei der EG stehen sich im selben Sinne der Rat als Vertretung der Mitgliedstaaten und die Kommission als Sachwalterin des Gemeinschaftsinteresses gegenüber. Für das Organ, das der Vertretung der Mitgliedstaaten dient, ist häufig charakteristisch, dass dort kein Staat überstimmt werden kann bzw. dass Mehrheitsentscheidungen, so Resolutionen der UN-Generalversammlung, nur empfehlenden Charakter haben.

Die Besonderheit der EG zeigt sich in organisatorischer Hinsicht darin, dass sie neben Rat und Kommission über weitere Organe verfügt, zu denen man bei (anderen) Internationalen Organisationen keine Parallelen findet:

- das Europäische Parlament als Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten;
- den Europäischen Gerichtshof als Hüter des Gemeinschaftsrechts;
- den Wirtschafts- und Sozialausschuss als Interessenvertretung der Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens;
- den Ausschuss der Regionen als Interessenvertretung der Regionen;
- die Europäische Zentralbank als Währungshüterin.

Diese komplexe Organisationsstruktur ist eines der Merkmale, welche die Supranationalität der EG begründen. Weitere Merkmale sind: die Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen im Rat; die unmittelbare Geltung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten ohne deren Mitwirkung; der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, der nach Ansicht des EuGH gegenüber jedem nationalen Recht besteht.

### 3. Arten Internationaler Organisationen

Eine Einteilung Internationaler Organisationen ist möglich nach der Zahl und der geographischen Verteilung der Mitgliedstaaten. Man unterscheidet universelle Organisationen, wie die UNO, die allen Staaten weltweit offen stehen, und regionale Organisationen, wie Europarat, Westeuropäische Union oder Nato, bei denen die Mitgliedschaft nur Staaten bestimmter geographischer Lage, meist eines Kontinents, offen steht.

Nach der Aufgabenstellung unterscheidet man politische Organisationen, wie die UNO, primär militärische Organisationen, wie die Nato, wirtschaftliche Organisationen, wie die OECD, und technische Organisationen, wie z.B. die World Meteorological Organization WMO.

Nach dem Integrationsgrad der Mitgliedstaaten unterscheidet man Internationale Organisationen und supranationale Gemeinschaften, die unmittelbar gegenüber der Bevölkerung der Mitgliedstaaten, ohne deren Vermittlung, tätig werden dürfen, was deren Souveränität stärker einschränkt als die Mitgliedschaft in einer "normalen" Internationalen Organisation. Prototyp supranationaler Gemeinschaften waren lange Zeit die drei europäischen Gemeinschaften, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, heute Europäische Gemeinschaft, die Europäische Atomgemeinschaft und, 1951 als erste gegründet, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (= Montanunion). In neuerer Zeit findet dieses Modell auch außerhalb Europas Nachahmer, vor allem die NAFTA (nordamerikanische Freihandelszone).

Der Unterschied zwischen Internationalen Organisationen und supranationalen Gemeinschaften hat verfassungsrechtliche Auswirkungen. Für den Beitritt zu einer Internationalen Organisation ist der

Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags nach Art. 59 GG erforderlich, aber auch ausreichend. Für den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft ist zusätzlich die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 I, 24 I oder 24 Ia erforderlich. Im Sinne von Art. 59 II GG sind Gründungsverträge Internationaler Organisationen, wenn es sich um wichtige Organisationen handelt, politische Verträge. Bei einer Organisation mit unpolitischen, technisch-administrativen Aufgaben kann aber auch ein Verwaltungsabkommen ausreichen, so z.B. bei der Europäischen Organisation für Astronomische Forschung in der Südlichen Hemisphäre.

#### 4. Die Übertragung von Hoheitsrechten

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.

## **II. Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention**

Nach Nato und UNO möchte ich eine weitere Internationale Organisation vorstellen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist und die, trotz Namensähnlichkeiten und trotz des Sitzes in Straßburg, von der Europäischen Gemeinschaft / Union strikt zu unterscheiden ist. Ich meine den Europarat, der im Verhältnis zu Gemeinschaft / Union eine selbstständige Rechtsperson darstellt und mit dieser auch nicht organisatorisch verflochten ist. Zwar gehören die Mitglieder der EG / EU sämtlich auch dem Europarat an, doch ist dessen Mitgliederkreis weiter. Zu ihm gehört auch Russland und die Türkei, ja sogar die Schweiz. Die Aufnahme der Reformstaaten Osteuropas in den Europarat bedeutete das endgültige Ende der ideologischen Spaltung Europas.

Der Europarat wurde 1949 gegründet. Er dient auch der politischen Einigung Europas, ist aber insoweit weniger erfolgreich gewesen als die Europäischen Gemeinschaften. Im Vordergrund steht etwas anderes. Nach Art. 3 Satz 1 seiner Satzung anerkennt jedes Mitglied des Europarats den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz, dass jeder, der seiner (scil.: des Mitglieds) Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll. Der Europarat ist also, grob vereinfachend gesagt, eine Menschenrechtsorganisation. Aus diesem Grund bedeutete es für die Bundesrepublik Deutschland eine erhebliche politische Aufwertung, als sie 1951 in den Europarat aufgenommen wurde. Gleiches galt in den 90er Jahren für die Reformstaaten Osteuropas. Denn die Aufnahme ist "eine Art Gütesiegel für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" (Herdegen, Europarecht, Rn. 15). Entsprechend war die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte Russlands wegen der Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien ein deutliches Signal.

Organe des Europarates sind das Ministerkomitee und eine Beratende Versammlung, in die das Parlament jeden Mitgliedstaats die auf ihn entfallende Zahl von Vertretern entsendet. Die Beratende Versammlung war für die Entwicklung des Rechts der Internationalen Organisationen wichtig, weil sie ein parlamentarisches Element einbringt. Hier konnte die Entwicklung des Europäischen Parlaments anknüpfen, das zunächst ebenfalls nur den Namen "Versammlung" getragen hat.

Im Rahmen des Europarates sind zahlreiche multilaterale Verträge abgeschlossen worden. Der wichtigste ist die Europäische Konvention über die Menschenrechte und Grundfreiheiten. Weiter seien hier erwähnt: die Europäische Sozialcharta, das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, das Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin.

Die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet die vom Grundgesetz her bekannten Menschenrechte (Recht auf Leben, Folterverbot, Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit), Freiheitsrechte (Schutz der Privatsphäre, Gewissens- und Religionsfreiheit, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) sowie rechtsstaatliche Verfahrensgarantien. Sie wird von einer Reihe von Zusatzprotokollen ergänzt, von denen nur das Protokoll Nr. 6 mit dem Verbot der Todesstrafe ausdrücklich genannt sei.

Für Deutschland, das mit den Grundrechten des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des BVerfG schon eine zuverlässige Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten besitzt, bedeutet die EMRK inzwischen "nur" noch eine Zusatzsicherung, die punktuell neben dem Grundgesetz wirksam werden kann, so beim Schutz gegen überlange gerichtliche Verfahren; weiterhin ist aus der Sicht der deutschen Rechtsordnung die Unschuldsvermutung ausdrücklich nur in der EMRK positiviert (Art. 6 II). In anderen Vertragsstaaten, die über keine verfassungsrechtlichen Gewährleistungen von Grund- und Menschenrechten oder über kein Verfassungsgericht verfügen, so in Österreich, ist dies anders. Dort spielt die EMRK die Rolle einer "Ersatz-Verfassung". Gleiches gilt für die Europäische Union / die Europäische Gemeinschaft, die der EMRK nach Ansicht des EuGH nicht beitreten kann, weil dafür eine Kompetenz fehlt. Nach Art. 6 II EUV achtet die Union nämlich die Grundrechte, die in der EMRK gewährleistet sind und die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Diese Vorschrift bestätigt die Rechtsprechung des EuGH, der mangels eines geschriebenen Grundrechtskatalogs im Gemeinschaftsrecht Grundrechte richterrechtlich formuliert und sich dabei an der Rechtsprechung des EGMR orientiert.

Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der sich im Sinne von Art. 59 II 1 GG auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht und der in Deutschland mit dem Rang eines einfachen Bundesgesetzes gilt (BVerfGE 82, 106, 115). Versuche, ihr über Art. 25 S. 2 GG Übergesetzesrang zu verleihen oder die Unterwerfung der Bundesrepublik Deutschland unter das Kontrollsystem der EMRK als Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 24 I GG zu deuten, haben sich nicht durchgesetzt. Ihr Rang unterscheidet die Gewährleistungen der EMRK von den Grundrechten des Grundgesetzes. Weiterhin kann eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG nach Art. 93 I Nr. 4a GG nur auf eine Verletzung von Grundrechten oder von grundrechtsgleichen Rechten des Grundgesetzes gestützt werden, nicht auf eine Verletzung der EMRK. Allerdings zieht das BVerfG die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Auslegungshilfe heran, um Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien des Grundgesetzes zu bestimmen (E 74, 358, 370); vgl. auch BVerwG JZ 2000, 1050 [1052]). EGMR, EuGH und BVerfG stehen hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten in einem Kooperationsverhältnis.

Die EMRK sieht neben materiellen Rechten ein Überwachungssystem vor, das 1995 grundlegend umgestaltet worden ist. Die Überwachung ist nunmehr einem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anvertraut (EGMR). Da jeder Konventionsstaat in diesen Gerichtshof einen Richter entsendet, ist das Gerichtsplenum wegen seiner Größe auf die Entscheidung organisatorischer Fragen beschränkt. Das Gericht entscheidet durch Ausschüsse (mit drei Richtern, zur Prüfung der Zulässigkeit von Individualbeschwerden), Kammern (mit sieben Richtern, Regelzuständigkeit für nicht aussichtslose Individualbeschwerden) und die Große Kammer (mit sieben Richtern, Entscheidung wichtiger Rechtsfragen).

Das Verfahren vor dem Gerichtshof kann durch jeden Vertragsstaat eingeleitet werden (Staatenbeschwerde) und durch jede natürliche Person, nicht-staatliche Organisation oder Personenvereinigung (Individualbeschwerde). Die Individualbeschwerde ist in der Entwicklung des Menschenrechtsschut-

zes ein großer Fortschritt, weil sie das Recht beinhaltet, den eigenen Heimatstaat vor einem internationalen Forum zur Rechenschaft zu ziehen. Die Individualbeschwerde ist inzwischen obligatorisch, d.h. ihre Zulässigkeit hängt nicht mehr von einer Unterwerfungserklärung des betroffenen Staates ab.

Wie bei Verfassungsbeschwerden zum BVerfG wird bei Individualbeschwerden zwischen der Zulässigkeit und der Begründetheit unterschieden. Die wesentlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen fasst Art. 35 EMRK zusammen: Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, Sechs-Monats-Frist nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung, Unvereinbarkeit mit der Konvention. Unzulässig sind auch offensichtlich unbegründete oder missbräuchliche Beschwerden. Schema in Kunig / Uerpmann, Übungen im Völkerrecht, 1998, S. 189.

Übersicht über die neuere Rechtsprechung des EGMR zu einzelnen Konventionsrechten bei Herdegen, Europarecht, 3. Aufl., 2001, § 3 Rn. 24 ff.; zur Bedeutung der EMRK für die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ebd., Rn. 38 ff.

### **III. Europarecht im weiteren und im engeren Sinne**

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist Europarecht. Diese Aussage scheint in einem Widerspruch dazu zu stehen, dass diese Konvention nicht der EG, sondern dem Europarat institutionell zugeordnet ist und dass die zu ihrer Überwachung eingesetzten Organe mit Organen der EG nichts zu tun haben. Um diesen (scheinbaren) Widerspruch aufzulösen, ist die Unterscheidung von Europarecht im weiteren Sinne und Europarecht im engeren Sinne erforderlich. In einem weiteren Sinne umfasst das Europarecht das Recht aller Internationalen Organisationen (einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften), deren Mitglieder ausschließlich oder ganz überwiegend europäische Staaten sind. In diesem Sinne ist die Europäische Menschenrechtskonvention in der Tat Europarecht. Gleiches gilt für sonstiges Recht des Europarates, aber auch für Recht von Organisationen wie BENELUX, CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire), ECMT (European Conference of Ministers of Transport), EPO (European Patent Organization), ESA (European Space Agency), Nordischer Rat, aber auch Nato und OECD. Zu den Organisationen, deren Recht zum Europarecht im weiteren Sinne gehört, zählen natürlich auch die EG, die EAG, die Montanunion, ferner die EU. Wegen seiner großen Bedeutung und wegen der Besonderheit der Rechtsetzer (supranationale Gemeinschaften) fasst man deren Recht aber unter die Sammelbezeichnung Europarecht im engeren Sinne zusammen. Synonym ist die Bezeichnung Europäisches Gemeinschaftsrecht. Die Unterscheidung von Europarecht im weiteren Sinne und Europarecht im engeren Sinne wird zu dem Zweck getroffen, aus einem aus verschiedenen Quellen gespeisten und inhaltlich unübersichtlichen Rechtsstoff besonders wichtige Materien herauszuheben.

Der Begriff des Europarechts im engeren Sinne bezeichnet eine einheitliche Rechtsordnung. Träger dieser Rechtsordnung ist aber nicht eine supranationale Gemeinschaft EG. Das, was umgangssprachlich mit dem Singular EG bezeichnet wird, erweist sich als komplizierter Plural. Um ihn verständlich zu machen, 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 zukunftssträftig 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 diesen drei Gemeinschaften etwas Viertes hinzugetreten: die Europäische Union. Die Union ist keine supranationale Gemeinschaft, sondern eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit der 15 Unionsstaaten und 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 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 liegt darin, 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.

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 Zustimmungrecht 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.