

Vorlesung Staats- und VerfassungstheorieDonnerstag, den 13. Februar 2003

I. Bundesstaat**1. Allgemeine Charakterisierung**

Der Bundesstaat ist ein Staat, der mitgliedschaftlich aus Staaten zusammengesetzt ist und auf den in Deutschland folgende Eigenschaften zutreffen: **(1)** Die Souveränität liegt beim Bund. Ausfluß dieser Souveränität ist im Verfassungsstaat die verfassunggebende Gewalt. **(2)** Die staatlichen Aufgaben und Befugnisse werden in der Verfassung des Bundes auf Bund und Gliedstaaten aufgeteilt. Es gibt also eine Kompetenzordnung. Die Kompetenz-Kompetenz, also die Kompetenz, die Kompetenzordnung zu verändern, liegt beim Bund; sie ist Teil der verfassunggebenden Gewalt. **(3)** Sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten sind politisch gewichtige Entscheidungszentren; dies ist Konsequenz ihrer jeweiligen Staatsqualität. **(4)** Es gibt ein Verfassungsorgan des Bundes, über das die Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes mitwirken. **(5)** Die Verfassung des Bundes sieht rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Gliedstaaten vor. **(6)** Zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern ist eine Verfassungsgerichtsbarkeit vorgesehen. Auch historisch gesehen sind Verfassungsgerichtsbarkeit und bundesstaatliche Ordnung eng verknüpft. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist weniger eine Folgeerscheinung der Anerkennung von Menschen- und Bürgerrechten als Folgeerscheinung der Entstehung von Bundesstaaten, von denen die Vereinigten Staaten von Amerika, gegründet 1787, der älteste ist.

Auch zu den anderen Punkten in der Liste spezifizierender Eigenschaften des Bundesstaates möchte ich ergänzende Ausführungen

machen.

- (1) An rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder kennt das Grundgesetz vor allem den Bundeszwang. Der Einsatz dieses Instrumentes setzt nach Art. 37 I GG voraus, daß ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt. Es liegt dann im Ermessen der Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. Das Ermessen der Bundesregierung wird durch Art. 28 III GG eingeschränkt; danach hat der Bund zu gewährleisten, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen von Art. 28 I / II entspricht. Noch drastischere, nämlich militärische Einwirkungsrechte eröffnen die Art. 91 II und 87a IV GG. Weniger spektakulär, dafür praktisch relevanter ist die Bundesaufsicht über die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder; hier enthalten die Art. 84, 85 und 108 GG detaillierte Regelungen.
- (2) Für die Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes gibt es zwei Modelle: das Bundesratsmodell und das Senatsmodell. Bundesratsmodell bedeutet, daß die Mitglieder des föderalen Bundesorgans von den Landesregierungen bestimmt werden. Senatsmodell bedeutet, daß die Mitglieder des föderalen Bundesorgans von den Landesvölkern durch Wahl bestimmt werden. Der Parlamentarische Rat hat sich nach langer Diskussion mit Mehrheit für das Bundesratsmodell entschieden. Das Bundesratsmodell bewirkt, daß im föderalen Bundesorgan administrativer Sachverstand vertreten ist; es hat dem Bundesrat aber auch die Charakterisierung eingetragen, das Parlament der Oberregierungsräte zu sein. Ein Senatsmodell wäre politischer und würde den Einfluß der politischen Parteien steigern.

- (3) Auch für die Kompetenzverteilung sind verschiedene Modelle denkbar, davon zwei Grundmodelle. Die Kompetenzverteilung kann sich einmal an den Staatsgewalten des Gewaltenteilungsschemas orientieren und der einen föderalen Ebene z.B. alle Angelegenheiten der Gesetzgebung und der Regierung und der anderen Ebene alle Angelegenheiten der Verwaltung und der Rechtsprechung zuordnen. Denkbar ist auch, daß die Kompetenzverteilung sich ausschließlich an Sachmaterien orientiert; dies hätte zur Folge, daß für eine Sachmaterie eine föderale Ebene sowohl die Legislativ-, als auch die Exekutiv- als auch die Rechtsprechungsfunktion hat, und dies unter Ausschluß der jeweils anderen Ebene. Das Grundgesetz hat sich für ein Mischmodell entschieden, das sowohl an das Gewaltenteilungsschema als auch an Sachgebiete anknüpft. So ist die Gesetzgebungszuständigkeit nach Sachgebieten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Regierungs-, Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit knüpfen an diese Zuordnung an, sind also ebenfalls nach Sachgebieten gegliedert. Die rechtsprechende Gewalt ist nach einem anderen Kriterium, nämlich nicht nach Sachgebieten, sondern nach gerichtlichen Instanzen auf Bund und Länder verteilt (Art. 92 i.V.m. Art. 95 I GG). Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern richtet sich schließlich nach Steuerarten und dem Finanzbedarf (Art. 106 GG).
- (4) Im Bundesstaat stellt sich die Staatlichkeit auf zwei Ebenen dar, derjenigen des Bundes und derjenigen der Gliedstaaten. Im Gegensatz dazu steht die Denkfigur des dreigliedrigen Bundesstaates, bei dem die Gliedstaaten und der Zentralstaat erst gemeinsam den Gesamtstaat ausmachen. Diese Lehre vom dreigliedrigen Bundesstaat, die durch Aufspaltung die zentralstaatliche Ebene schwächt, wurde in den 50er Jahren vielfach vertreten. Sie ist aber eine gekünstelte Abstraktion, was daran deutlich wird, daß es keine von den Organen des Zentralstaates verschiedenen

Organe des Gesamtstaates gibt. Die Annahme, es sei zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung als Organen des Zentralstaates und Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht als Organen des Gesamtstaates zu unterscheiden, verfehlt nicht nur die politische Wirklichkeit, sondern auch das Grundgesetz. Dieses legt einen zweistufigen Staatsaufbau zugrunde, in dem die Staatsgewalt auf zwei Ebenen, die des Bundes und die der Länder, aufgeteilt ist. Aus der Sicht der bundesstaatlichen Ordnung stellen auch die kommunalen Gebietskörperschaften keine dritte Ebene der Staatsorganisation dar. Sie sind vielmehr eine innere Gliederung des jeweiligen Bundeslandes. Dies wird an versteckter Stelle vom Grundgesetz ausdrücklich gesagt: Art. 106 IX GG.

2. Die Legitimation des Bundesstaats

Auch wenn man sich dem Dreigliedrigkeitsmodell nicht anschließt, bleibt die bundesstaatliche Ordnung kompliziert. Das führt zu der Frage nach ihrem Sinn. Zur Rechtfertigung der bundesstaatlichen Gliederung können vier Erwägungen angeführt werden. **(1)** Die bundesstaatliche Gliederung trägt regionalen Besonderheiten stärker Rechnung als ein Einheitsstaat dies könnte. **(2)** Die bundesstaatliche Gliederung sorgt für mehr Bürgernähe der Politik und erhöht die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und ihrer Vereine, Verbände und Parteien. **(3)** Die bundesstaatliche Gliederung ergänzt die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Diese klassische Form der Gewaltenteilung nennt man horizontale Gewaltenteilung. Zu ihr tritt die Kompetenz- und damit auch Machtteilung zwischen dem Bund und den Ländern als vertikale Gewaltenteilung hinzu. **(4)** Die bundesstaatliche Gliederung eröffnet, wenn auch in einem begrenzten Umfang, die Chance eines Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen politischen Lösungsansätzen.

Auch diese Punkte möchte ich einen nach dem anderen vertiefen. Die Legitimation der bundesstaatlichen Ordnung aus regionalen Besonderheiten ist in der alten Bundesrepublik stark angezweifelt worden. So wurde darauf hingewiesen, daß mit Ausnahme Bayern und der Hansestädte keines der westlichen Bundesländer über eine eigenstaatliche Tradition verfüge. Weiterhin fehle es der Bevölkerung in den Bundesländern an einem Identitätsgefühl; dies sei nicht zuletzt Folge der hohen Mobilität und der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus den deutschen Ostgebieten und aus der DDR. Das Grundgesetz selbst ermächtige in Art. 29 GG zu einer Länderneugliederung, bei der landsmannschaftliche Verbundenheit und geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge nur ein Gesichtspunkt neben anderen sei. Seit der Wiedervereinigung ist diese Kritik an der bundesstaatlichen Gliederung leiser geworden. Nicht nur, daß mit Mecklenburg und Sachsen zwei Bundesländer mit historischer Substanz hinzugekommen sind und daß trotz fast vierzigjährigem DDR-Zentralismus die fünf neuen Bundesländer, die als solche nur 7 Jahre, nämlich von 1945 bis 1952 Bestand hatten, wie selbstverständlich neu gegründet worden sind. Die Unterschiede zwischen westdeutschen und ostdeutschen Bundesländer sind unübersehbar und wären in einem Einheitsstaat politisch schwerer zu verkraften.

Die bundesstaatliche Gliederung gewährleistet, daß die Staatsorganisation und die politischen Parteien sich nicht einseitig auf das nationale politische Entscheidungszentrum, die Bundeshauptstadt, konzentrieren. Mit einer kleinen Hauptstadt wie Bonn war dieser Effekt noch ausgeprägter als in einer Metropole wie Berlin. Für den Bürger bedeutet dies, daß für regionale im Unterschied zu kommunalen und zu nationalen politischen Fragen ein weiteres Entscheidungszentrum geschaffen wird, das über diese Fragen sachnäher und ortskundiger entscheiden könnte als Organe eines Zentralstaates dies können. Diese Sach- und Ortsnähe wird erkaufte durch eine umfangreichere Behördenorganisation. Sie

eröffnet dem Bürger zusätzliche politische Mitwirkungsrechte. Neben das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag tritt das Wahlrecht zum Landtag; hinzu kommen die plebiszitären Demokratieelemente, die auf Landesebene gegeben sind, weil nach Art. 28 I 1 GG die Länder das Modell der repräsentativen Demokratie nur als Grundsatz, d.h. nicht so ausnahmslos übernehmen müssen, wie es auf der Ebene des Bundes ausgeprägt ist.

Als bedeutsamste Rechtfertigung für eine bundesstaatliche Gliederung wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur die von ihr bewirkte vertikale Gewaltenteilung genannt. Das Ziel jeder Form von Gewaltenteilung ist eine Mäßigung und eine Versachlichung der staatlichen Macht durch deren Verteilung auf mehrere einander ergänzende und kontrollierende Machtzentren. Dieses Ziel wird gefördert, wenn die Staatlichkeit nicht nur auf einer, sondern auf zwei Ebenen nach den drei Staatsgewalten gegliedert ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Bund eine andere politische Richtung die Mehrheit hat als im Land. Sowohl die sozialliberale Bundesregierung der 70er und frühen 80er Jahre als auch die nachfolgende christliberale Bundesregierung als auch die jetzige Bundesregierung sahen / sehen sich nach einigen Jahren einer Oppositionsmehrheit auf Länderebene gegenüber, was eine parteipolitisch einseitige Prägung des Gesamtstaates ausschließt, sondern wegen der wechselseitigen Angewiesenheit der föderalen Ebenen einen Zwang zur Zusammenarbeit begründet. Thematisch mit der Gewaltenteilung verknüpft ist der Minderheitenschutz. Der Schutz etwa der dänischen oder der sorbischen Minderheit läßt sich in einem Bundesstaat besser organisieren als in einem Einheitsstaat, zumal wenn die Kulturhoheit und damit ein wesentliches Instrument des Minderheitenschutzes auf Länderebene angesiedelt ist.

Die vierte Legitimationserwägung des Bundesstaates - die Institutionalisierung politischen Wettbewerbs - ist zugegebenermaßen schwächer ausgeprägt, sollte aber nicht unterschätzt werden.

Ich will sie an zwei Beispielen belegen: der Bewältigung des Altlastenproblems und der Neuorganisation der Hochschulmedizin. Die Aufgabe, Altlasten unschädlich zu machen und ggfs. zu sanieren, wurde erst in den 80er Jahren erkennbar. Neuartige, bisher unbekannte Staatsaufgaben sind in den Kompetenzkatalogen des Grundgesetzes nicht erfaßt. Infolgedessen fallen neue Staatsaufgaben nach Art. 30 GG zunächst bei den Ländern an und nicht beim Bund. Die Bundesländer haben daraufhin unterschiedliche Modelle zur Lösung dieses Problems entwickelt. Einige von diesen Modellen haben sich bewährt, andere nicht. In einem Verfahren von Versuch und Irrtum haben sich schließlich wenige Modelle als besonders geeignet durchgesetzt. Als sich der Bundesgesetzgeber 1998 anschickte, ein Bodenschutzgesetz zu erlassen, konnte er auf diese Erfahrungen zurückgreifen. Föderalismus erweist sich insoweit als ein räumlich gegliederter politischer Lernprozeß. Die Organisation der Hochschulmedizin ist keine neuartige, sondern eine altbekannte Staatsaufgabe. Der Bund läßt den Ländern hier viel Freiraum gelassen. Dies ist derzeit wichtig, weil die Verschuldung der Bundesländer, die Kostenexplosion im Gesundheitswesen und, in den neuen Bundesländern, der hohe Investitionsbedarf bei den Universitätskliniken zu Änderungen der bestehenden Organisationsformen nötigt. Verschiedene Modelle konkurrieren: die Verselbständigung als Landesbetrieb, die Umwandlung der Kliniken in eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die Umwandlung der Kliniken in eine GmbH in staatlicher Trägerschaft, eine Privatisierung der Kliniken. Niemand vermag zuverlässig zu sagen, welche Organisationsform die beste ist. In dieser Situation ist es vorteilhaft, daß die Bundesländer die unterschiedlichen Organisationsformen erproben.

3. Die Schwächen des Bundesstaates

Die Schwächen des bundesstaatlichen Modells in der heutigen gesellschaftlichen Wirklichkeit lassen sich um drei Leitbegriffe bündeln: Trennung von Zusammengehörendem; Politikverflechtung;

Unitarisierung.

Kein Staat läßt sich in einer isolierenden Gegenüberstellung seiner Elemente begreifen, sondern immer nur im Erfassen ihres Zusammenwirkens. Die bundesstaatliche Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern und die Abgrenzung von Hoheitssphären zwischen den Ländern darf deshalb nicht zu einer Behinderung der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben werden. Diese mögliche Schwachstelle einer bundesstaatlichen Ordnung läßt sich in der Staats- und Verwaltungspraxis durch Kooperation der föderalen Verbände weitgehend entschärfen. Der Kompromiß ist gerade im Bundesstaat eine wichtige Komponente des politischen Geschehens. Der kooperative Föderalismus hat in großer Zahl Rechtsformen der Zusammenarbeit der Länder untereinander oder zwischen Bund und Ländern hervorgebracht. Zusammenarbeit der Länder untereinander ist möglich durch Zuständigkeitsvereinbarungen, die es z.B. der Polizei eines Landes erlaubt, vorübergehend, etwa zur Verfolgung eines Verbrechers, in einem anderen Land tätig zu werden. Weiter sind zu nennen Absprachen hinsichtlich der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis, z.B. im Rahmen der Kultusministerkonferenz hinsichtlich der Anerkennung eines in Berlin nach 13-jähriger Schulzeit erworbenen Abiturs in Bundesländern, in denen z.B. das Abitur schon nach 12 Schuljahren erworben werden kann. Schließlich sind zu nennen gemeinsame Einrichtungen der Bundesländer, z.B. der in Gründung sich befindende Rundfunk Berlin / Brandenburg als gemeinsame Rundfunkanstalt der dieser beiden Länder.

Im Verhältnis zum Bund setzt das Verbot der Mischverwaltung und der Mischfinanzierung staatlicher Aufgaben solcher Kooperation gewisse Grenzen, die aber zum Teil durch Verfassungsvorschriften aufgehoben werden. Zu nennen sind hier Art. 91a GG über die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz, Art. 91b GG über die Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung und Forschungs-

förderung und Art. 104a IV GG über Finanzhilfen des Bundes an die Länder.

Wenn die Trennung der beiden staatlichen Ebenen durch Kooperationsmechanismen überbrückt wird, entsteht ein weiteres Problem, das sich in der politischen Wirklichkeit als gravierend erwiesen hat. Kooperativer Föderalismus hat seinen Preis. Er ist umständlich und oft kostspielig. An die Stelle einer weitschauenden Politik nach Maßgabe einer Konzeption droht eine wenig effiziente Politik des "kleinsten gemeinsamen Nenners" zu treten. Wegen der Schwerfälligkeit des Verfahrens tendiert kooperative Politik auch zu einem Immobilismus, weil man nur ungern geneigt sein wird, einmal erreichte Einigungen wieder aufzugeben. Ferner vermindert die kooperative Kompetenzverflechtung in hohem Maße die Transparenz politischer Verantwortlichkeit. Verantwortlichkeit setzt klare Zuständigkeiten voraus; sie ist nicht mehr gegeben, wenn an einer komplexen staatlichen Entscheidung, z.B. über den Bau einer Autobahn, eine Vielzahl von staatlichen Stellen aus Bund und Ländern beteiligt ist, die sich für Verzögerungen oder gar ein Scheitern gegenseitig die Schuld zuweisen. So sind für Planung und Bau einer Universitätsklinik oder einer Autobahntrasse mittlerweile Zeiträume von etwa 10 Jahren zu veranschlagen. In der Politikwissenschaft wird diese negative Begleiterscheinung des kooperativen Föderalismus Politikverflechtung genannt; weil es nur schwer möglich ist, sich aus bürokratischen Zwängen wieder zu lösen, wenn man sich einmal darin verfangen hat, spricht man auch von einer Politikverflechtungs-Falle. Mitte der 80er Jahre hat man sich bemüht, sie durch die Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder und den Abbau von Mischfinanzierungen einzugrenzen. Diese Bemühungen sind durch die Wiedervereinigung Deutschlands zu einem Ende gekommen, weil die neuen Bundesländer auf absehbare Zeit auf Unterstützung durch den Bund und durch die anderen Bundesländer angewiesen sind. Die Wiedervereinigung hat den Föderalismus, so gesehen, auf kaltem Fuß erwischt; in einer Phase der Stärkung der

Eigenstaatlichkeit der Länder nötigte sie zu einer Zentralisierung.

Auf der Ebene der Gesetzgebung, weniger der Verwaltung, zeigt sich das gleiche Phänomen beim Bundesrat. 1949 hat im Parlamentarischen Rat fast niemand mit zwei Entwicklungen gerechnet, die dem Bundesrat und damit den Ländern maßgebenden Einfluß auf die Gesetzgebung des Bundes geben: **(1)** Etwa 70 % der Bundesgesetze sind Zustimmungsgesetze, nur 30 % sind Einspruchsgesetze. **(2)** Die Opposition im Bundestag hat nach einigen Jahren im Bundesrat die Mehrheit errungen.

Ein drittes Problem der bundesstaatlichen Ordnung ist sein Spannungsverhältnis zum Sozialstaatsprinzip und zur modernen Wirtschaftsordnung. Das Sozialstaatsprinzip verlangt die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet. Diese Formel kommt an zwei Stellen im Grundgesetz vor, in Art. 72 II GG als Schranke der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und in Art. 106 III S. 4 Nr. 2 GG als Maßstab für die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Das Sozialstaatsprinzip verlangt Unitarisierung, also Vereinheitlichung, während das Bundesstaatsprinzip eine gewisse Unterschiedlichkeit und Vielfalt voraussetzt. Bei dem Konflikt zwischen Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip hat sich in den vergangenen Jahrzehnten das Sozialstaatsprinzip als die stärkere Kraft erwiesen. Es wird unterstützt von den Sachgesetzmäßigkeiten moderner Gesellschaften, die nach zentralisierter Rechtsetzung und der Bildung größerer politischer Einheiten verlangen. Dies ist zugleich der Hauptgrund für die Kritik, die an der Existenz der bundesstaatlichen Ordnung geäußert wird.

II. Die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union

1. Die weltweite Interdependenz

Dieselben ökonomischen Kräfte, die für die Schwächung der Länder innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich sind, bewirken auch eine Schwächung der Nationalstaaten. Das Streben nach Vereinheitlichung und der Bildung größerer politischer Einheiten macht an den Grenzen der Nationalstaaten nämlich nicht halt. Es überschreitet vielmehr seit dem 2. Weltkrieg diese Grenzen. Das Phänomen wird mit Begriffen wie weltweite Interdependenz oder transnationale Verflechtung bezeichnet. Es beruht darauf, daß die Gesellschaft als das Gegenüber des Staates sich internationalisiert. Um Schritt halten zu können, sind die Staaten zu internationaler Kooperation und zur Gründung Internationaler Organisationen gezwungen. Auch die europäische Integration läßt sich zum überwiegenden Teil als Reaktion der europäischen Staaten auf diese Entwicklung erklären.

Der Prototyp des international agierenden nicht-staatlichen Akteurs ist das multinationale Unternehmen. In einem Mitte der 70er Jahre erschienenen Buch heißt es zu ihnen: "Heute erwirtschaften sie ca. ein Sechstel des Weltbruttosozialprodukts. ... 200 dieser Großunternehmen erzielen schon heute Jahresumsätze von einer Milliarde und mehr. Viele multinationale Unternehmen sind wirtschaftlich stärker als eine große Anzahl von Staaten. Die Wertschöpfung von jedem der zehn größten multinationalen Unternehmen überstieg 1971 3 Milliarden Dollar - mehr als das Bruttosozialprodukt von über 80 Ländern. Der Jahresumsatz von General Motors z.B. entspricht dem Bruttosozialprodukt Belgiens, Standard Oil of New Jersey ist insoweit mit Dänemark, IBM mit Portugal oder mit Norwegen vergleichbar. Fast alle multinationalen Unternehmen haben eine starke, oft beherrschende Marktposition in ihrem Heimatstaat, die ihnen einen sicheren Rückhalt für Operationen im Ausland gibt." Neben den multinationalen Unternehmen sind zu nennen: die Banken und die Finanzmärkte, die Medien und die sonstige organisierte Öffentlichkeit, der Sport, die Wissenschaft, die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften,

der Umweltschutz.

Die entwickelten Staaten haben praktisch keine andere Wahl, als sich für deren internationale Betätigungen zu öffnen. Dies gilt nicht nur faktisch, sondern auch verfassungsrechtlich. In freiheitlichen Demokratien unterfallen auch internationale gesellschaftliche Betätigungen dem Schutzbereich der Freiheitsgrundrechte. Welcher Preis bezahlt werden muß, um sich diesem Zug der Zeit zu entziehen, wird an den sozialistischen Staaten deutlich, die nach dem Wegfall des Eisernen Vorhangs, der sie von dieser Entwicklung ausgeschlossen hat, große Anstrengungen unternehmen müssen, um mühsam einen in 40 Jahren immer weiter gewachsenen Rückstand aufzuholen.

Wenn die Gesellschaft sich internationalisiert, müssen sich auch die Staaten nach außen öffnen. Dies ist nicht in erster Linie im Sinne einer Fortschreibung von Kontrollmöglichkeiten oder im Sinne eines Konkurrenzkampfes von Staat und multinationalen Unternehmen um politische Macht gemeint. Genauso wie im innerstaatlichen Bereich Staat und Gesellschaft aufeinander angewiesen sind, sind auch internationalisierte Gesellschaft und Staatengemeinschaft aufeinander angewiesen. Die Staaten sind auf die wirtschaftlichen Leistungen der Gesellschaft angewiesen; umgekehrt benötigen gerade multinationale Unternehmen Rechts- und damit Investitionssicherheit, die nur von Staaten geschaffen werden kann.

In Europa ist der Zwang zu zwischenstaatlicher Zusammenarbeit besonders groß, weil die hier anzutreffenden Staaten im Vergleich mit den konkurrierenden Volkswirtschaften in Nordamerika und Ostasien klein sind. Einen rechtlichen Rahmen für das wirtschaftliche Wachstum in Westeuropa zu schaffen und damit Europa die Selbstbehauptung gegenüber den beiden anderen ökonomisch fortschrittlichen Regionen, Nordamerika und Ostasien, zu ermöglichen, ist eines der Hauptmotive für die europäische In-

tegration. Besonders deutlich kommt dies im Titel eines Ende der 60er Jahre erschienenen Buches des Franzosen Jean-Jacques Servan-Schreiber zum Ausdruck, der die europäische Integration rechtfertigt mit "der amerikanischen Herausforderung". Es liegt in der Logik dieses Ansatzes, daß die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes, seit der Einheitlichen Europäischen Akte des Binnenmarktes das Hauptziel der Europäischen Gemeinschaft ist. Der Binnenmarkt umfaßt nach Art. 14 II EG einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Das setzt seinerseits voraus, daß von Palermo bis zum Nordkap und von Brest bis Frankfurt (Oder) gleiche Wettbewerbschancen bestehen, daß kein Wirtschaftsteilnehmer aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert wird und daß für alle im wesentlichen das gleiche Recht gilt. Gerade die Rechtsgleichheit ist wichtig, weil die Gleichheit der Wettbewerbschancen in einem starken Maße über sie vermittelt wird. Sie ist heute weitgehend realisiert. Nach dem früheren Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, sind heute 80 % des für ein Wirtschaftsunternehmen relevanten Rechts europäischen Ursprungs. Den Preis für diese Vereinheitlichung müssen die nationalen Parlamente bezahlen. Ebenso wie die Parlamente der Bundesländer immer mehr Kompetenzen an den Bund verloren haben, haben Bundestag und Bundesrat immer mehr Rechtsetzungskompetenzen an europäische Organe verloren. Es ist deshalb nur die halbe Wahrheit zu sagen, daß die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft in Art. 74 I Nr. 11 GG dem Bundesgesetzgeber ein Übergewicht über die Landesgesetzgeber verleihe. Die ganze Wahrheit lautet, daß ein Großteil dieser Kompetenz vom Bund auf die Europäische Gemeinschaft weiter übertragen worden ist, die davon durch den Erlass von Verordnungen und Richtlinien Gebrauch macht.

Neben das ökonomische tritt bei der europäischen Integration ein politisches Motiv. Die europäische Integration zielt, so die Präambel des EG-Vertrags, auf einen immer engeren Zusammenschluß

der europäischen Völker, um Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen. Dieses Ziel umfaßt die Beendigung der "Erbfeindschaft" zwischen Deutschland und Frankreich und die Integration Deutschlands in Westeuropa, die Abgrenzung gegenüber Rußland, egal ob dieses sozialistisch oder kapitalistisch ist, und die transatlantische Zusammenarbeit.

Den beiden Hauptzielen entsprachen - in grober Vereinfachung - zwei Ansätze der europäischen Integration: dem politischen Ziel der föderalistische und dem ökonomischen Ziel der funktionalistische Ansatz. Der föderalistische Ansatz will eine umfassende politische Integration durch eine politische Entscheidung unmittelbar herbeiführen. Dieser Ansatz ist gescheitert, weil für eine unvermittelte politische Einigung Europas auch unter den besonderen Bedingungen der unmittelbaren Nachkriegszeit keine Mehrheit gefunden werden konnte. Das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft scheiterte im August 1954 am Votum der französischen Nationalversammlung. Der funktionalistische Ansatz will demgegenüber die umfassende politische Einigung durch auf bestimmte Sachbereiche, insbesondere auf die Wirtschaft beschränkte supranationale Gemeinschaften - EGKS, EWG und Euratom - vorbereiten. Ihm liegt die Annahme zugrunde, daß, wenn erst einmal die Wirtschaft vergemeinschaftet ist, eine enge politische Zusammenarbeit sich zwangsläufig einstellen muß. Im Rahmen des funktionalistischen Ansatzes gab es anfänglich zwei unterschiedliche Teilansätze: Die einen wollten mit einer Zoll- und Handelsunion beginnen, die anderen mit einer Währungsunion. Der erste Ansatz hat sich durchgesetzt. Der europäische Binnenmarkt ist seit 1992 Realität. Nicht ohne Konsequenz hat die Europäische Gemeinschaft danach als nächstes großes Ziel die Schaffung einer Währungsunion in Angriff genommen. Die nötigen Rechtsgrundlagen sind durch den Vertrag von Maastricht geschaffen worden und in den Art. 98 - 124 ff. des EG-Vertrages zu finden.

2. Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften

Aus den politischen Zwecken, die mit den Europäischen Gemeinschaften verfolgt werden, läßt sich ein wichtiges Charakteristikum dieser Gemeinschaften ableiten. Dies ist ihre Dynamik. Das BVerfG hat die Gemeinschaft in einer Entscheidung aus dem Jahr 1967 eine "im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art" (E 23, 293 (296)) genannt. Dem Willen ihrer Mitglieder und dem Inhalt ihrer Statuten nach sind die drei europäischen Gemeinschaften auf eine Ausdehnung ihrer Kompetenzen angelegt. Die europäische Integration kann sich nicht damit zufrieden geben, ein einmal erreichtes Niveau zu halten; die Vergemeinschaftung muß weiter gehen. Walter Hallstein, ein vormaliger Präsident der EG-Kommission, hat die Gemeinschaften darum mit einem Fahrrad verglichen, das umfalle, wenn es zum Stillstand komme.

Eine zweite Eigentümlichkeit der europäischen Integration besteht darin, daß das genaue Ziel dieser Bewegung nicht feststeht. Es wäre insbesondere falsch zu sagen, die Integration werde zu einem europäischen Bundesstaat führen. Der Bundesstaat ist eine mögliche, aber nicht die ausschließliche und wohl auch keine wahrscheinliche Option. Die Teleologie der Integration ist offen. Dies kann nicht anders sein, weil die Integration ein in der europäischen Geschichte einmaliger, bisher unbekannter Prozeß ist.

Eine dritte Eigentümlichkeit hat die Tragweite von Dynamik und Offenheit der Integration lange Zeit begrenzt. Die Europäischen Gemeinschaften waren lange Zeit Zweckverbände, d.h. Organisationen, die von den Mitgliedstaaten zur Verfolgung begrenzter Zwecke geschaffen worden waren. Trotz der Dynamik und der Offenheit ergab sich aus der thematischen Begrenzung, daß die Mitgliedstaaten die Kontrolle über den Prozeß der Integration nicht verlieren konnten. Im EG-Primärrecht gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelkompetenz. Die Gemeinschaften haben Rechtsset-

zungskompetenzen nur dort, wo sie ihnen vertraglich eingeräumt worden sind. Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen stehen den Gemeinschaften nur ausnahmsweise zu; seit 1980 finanziert sich die Gemeinschaft zwar aus eigenen Einnahmen, über deren Umfang bestimmen aber die Mitgliedstaaten.

Diese dritte Eigentümlichkeit ist durch die aktive Rolle der EG-Kommission, durch Vertragsänderungen und durch die Rechtsprechung des EuGH in den letzten 10 Jahren relativiert worden. Dem Umfang ihrer Rechtsetzungskompetenzen nach stehen die Europäischen Gemeinschaften dem Bund kaum noch nach. Selbst wenn die Gemeinschaft nach Art. 5 I EG nur innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig werden darf, bedeutet dies wegen der großen Zahl von Befugnis- und Zielnormen keine besondere Einschränkung mehr. Ein Zweites kommt hinzu. Je größer das Aufgabenspektrum der Gemeinschaften wurde, desto deutlicher konnte sich die Supranationalität als organisationsrechtliches viertes Charakteristikum der Gemeinschaften profilieren (Dynamik, offene Teleologie, begrenzte Einzelermächtigung, Supranationalität). Die wesentlichen Merkmale der Supranationalität sind: **(1)** Kern der Supranationalität ist die den EG-Organen übertragene Befugnis, gegenüber und in den Mitgliedstaaten mit unmittelbarer Verbindlichkeit Recht zu setzen. **(2)** Dieses Recht hat Vorrang gegenüber nationalem Recht, wobei der EuGH diesen Vorrang auch auf nationales Verfassungsrecht erstreckt. **(3)** Alle Organe der Gemeinschaft sind als von den Mitgliedstaaten in dem Sinne als selbständige Einrichtungen zu begreifen, daß ihr grundlegender Auftrag die Findung eines europäischen Gemeininteresses ist. Kommission, Parlament und Gerichtshof sind darüber hinaus auch in einem institutionellen Sinne von den Mitgliedstaaten unabhängig. **(4)** Die Aufgaben der Gemeinschaften erstrecken sich auf weite Teile des öffentlichen und privaten Wirtschaftsrechts und darüber hinaus. **(5)** Die intensive Rechtsetzungsgewalt der EG wird im

Interesse der Rechtsunterworfenen durch einen breit und effektiv ausgestalteten Rechtsschutz ergänzt. Die Gemeinschaft erweist sich bei einer Gesamtbetrachtung dieser Punkte als eine besonders intensive Staatenverbindung sui generis.

3. Rechtsnatur der Europäischen Union

Durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union ist, so die Präambel, dieser Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe gehoben worden. Neue Stufe bedeutet zum einen eine weitere Verdichtung der Integration. Neben gewissen Kompetenzabrundungen und einer Stärkung des von den Mitgliedstaaten unabhängigen Europäischen Parlamentes ist hier vor allem die Währungsunion zu nennen. Neue Stufe bedeutet aber auch, daß Gegengewichte geschaffen worden sind. Solche Gegengewichte sind durch den Bedeutungszuwachs, ja durch den Erfolg der drei Europäischen Gemeinschaften erforderlich geworden. Dynamik und Zieloffenheit sind nur in einem kleinen Rahmen erträglich. Eine maßgebende Erwägung wird im Maastricht-Urteil des BVerfG formuliert: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Gemeinschaften sei nur dann demokratisch legitimierbar, wenn das beabsichtigte Integrationsprogramm hinreichend bestimmbar festgelegt sei.

Die Gegengewichte betreffen zum einen die Stellung des einzelnen Mitgliedstaates. Diese Stellung wird durch das Subsidiaritätsprinzip als Regel für die Ausübung von Gemeinschaftskompetenzen und durch die Aussage in Art. 6 I EU gestärkt, daß die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten habe. Die Gegengewichte betreffen zum anderen den Rat als das Gemeinschaftsorgan, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen vertreten sind. Diese Gegengewichte fasst man in dem Begriff „intergouvernemental“ zusammen. Der Kerngedanke der Drei-Säulen-Architektur des Maastrichter Vertrages besteht in einer Schwächung des supranationalen Elements. Die drei Gemeinschaften

als das supranationale Element sind nur noch eine von drei Säulen, wenn auch die maßgebende. Daneben stehen zwei Säulen - die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz -, die nicht von den Gemeinschaftsorganen, sondern unmittelbar von den Mitgliedstaaten und deren Organen gestaltet werden. Die zweite und dritte Säule sind mithin intergouvernemental, nicht supranational. Dies bedeutet eine Relativierung der Stellung der supranationalen Gemeinschaftsorgane, die in Amsterdam und Nizza ein Stück weit zurückgenommen worden ist, indem man Teile der 3. Säule vergemeinschaftet hat, so dass die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen übrig bleibt. Vor allem aber ist durch den Maastrichter Vertrag der Europäische Rat institutionalisiert worden. In ihm kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammen. Es handelt sich also um ein im wesentlichen von den Mitgliedstaaten abhängiges, intergouvernementales Organ. Dieser Europäische Rat gibt, so Art. 4 I EU, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. Damit ist den drei supranationalen Gemeinschaften ein Organ übergeordnet, das seinerseits nicht supranational, sondern intergouvernemental ist. Supranational bedeutet, wörtlich übersetzt: den Mitgliedstaaten übergeordnet. Wenn nun ein Organ geschaffen wird, das seinerseits den supranationalen Gemeinschaften Impulse und Zielvorstellungen vorgibt, dann bedeutet dies eine Relativierung der Supranationalität. Die Gemeinschaftsgewalt ist einerseits von der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unabhängig und ihr übergeordnet. Andererseits werden die Richtlinien der Gemeinschaftspolitik von einem Organ festgelegt, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat das im Vertrag über die Europäische Union geschaffene Gebilde als einen Staatenverbund quali-

fiziert, der von den staatlich organisierten Völkern Europas zur Verwirklichung einer immer engeren Union geschaffen worden ist. Die Liste der paritätischen Staatenverbindungen ist folglich zu ergänzen. Zu Bundesstaat und Staatenbund treten hinzu: supranationale Gemeinschaft (Europäische Gemeinschaften) und Staatenverbund. Die Kompliziertheit dieses Gebildes, von dem manche Betrachter gesagt haben, daß es wie das Heilige Römische Reich Deutscher Nation *monstro simile* sei, erklärt sich aus einem einfachen Umstand. Zwei gegenläufigen Forderungen soll Rechnung getragen werden: Die europäischen Nationalstaaten sollen bleiben; gleichzeitig soll, so etwa die Präambel des Grundgesetzes, ein vereintes Europa geschaffen werden.