

Dr. Vera Slupik, Berlin

Der Maastrichter Vertrag aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts

In der Literatur wurde der Vertrag von Maastrich über die Europäische Union kritisch kommentiert (Rupp ZRP 1993, 211; Scholz NJE 1992, 2593). Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht ihn für unbedenklich erklärt (EuGRZ 1993, 429). Dies trifft allerdings nur die von den Beschwerdeführern gerügten Teile. Ziel des Beitrags ist es, Grenzen und Möglichkeiten der Entscheidung mit Blick auf Art. 20 GG zu erörtern.

1. Einführung

Nicht mehr steuerbarer "Automatismus" zu einer Währungsunion, "qualitativer Sprung", der die Staatlichkeit von Bund und Ländern infrage stellt -, dies sind Argumente, mit denen man den Maastrichter Vertrag kritisierte. Die Bundesrepublik würde zu einer "Verwaltungsprovinz" der EG werden und einen "Identitätsverlust" erleiden.

Entzündet hatte sich der Streit an dem neuen Art. 23 GG, der in Abs. 1 S. 2 und 3 die Übertragung von Hoheitsrechten mit den Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 und in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG vorsieht. Nach Abs. 2 und 3 bleiben dem Bundestag bloß noch Rechte auf Information und Stellungnahme.

Diese Bestimmung ist im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik nicht einzigartig. Auch Art. 24 GG kennt die Übertragung von Hoheitsrechten.

Eine echte Abgabe hoheitlicher Gewalt an einen anderen Staat oder eine Vertragsgemeinschaft ist staatsrechtlich

- 1) EuGRZ 1993, 443
- 2) Scholz NJW 1992, 2592
- 3) Rupp ZRP 1993, 211

immer problematisch, denn nach dem Staatsbegriff des Kelsen, der zur Existenz eines Staates das Staatsvolk, das Staatsgebiet und die Staatsgewalt genügen läßt, könnte diese berührt sein. Gibt ein Staat von seiner hoheitlichen Gewalt ab, so ist er vielleicht auch noch in anderem betroffen: Ist er durch Verfassung konstituiert, die den Rechtsbegriff Demokratie enthält, ihn also als einen verfaßt, in dem das Volk herrschen soll, so ist fraglich, ob sich das Volk damit seiner Herrschaftsmacht entäußert und ob dies wegen Art.79 Abs.3 i.V.m. Art.20 Abs.1 GG unzulässig ist. Zwar soll sich die Übertragung, wie Art.23 Abs.1 S.3 GG vorsieht, in den Grenzen der Ewigkeitsgarantie halten, ist sie aber wegen des Demokratiegebots mit Art.20 GG unvereinbar, so gestattet das Grundgesetz gar keine Abgabe von Hoheitsrechten. Ausländische Verfassungen kennen die Transformation solcher Rechte mit Blick auf ihre staatliche Konstituierung nicht, denn sie würde - sind sie demokratisch verfaßt - als doppelte Souveränitätseinschränkung begriffen.

Aus der Sicht des Bürgers ist das Problem ebenso gewichtig wie aus der Sicht des Staates, hat jener doch gegen jeden Akt öffentlicher Gewalt das Recht des Art.19 IV GG und da die EG-Gewalt u.a. aus der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik, nämlich ihrer Zustimmung folgt, kann sich

der Bürger gegen jeden Eingriff der EG vor den nationalen Gerichten wehren, sind bundesdeutsche Einrichtungen damit befaßt. Keine Behörde ist wegen Art. 20 II GG verpflichtet, einem Rechtssetzungsakt der EG zu folgen, der mit dem Grundgesetz nicht in Einklang steht. Allerdings ist entschieden worden, daß Art. 19 Abs. 2 GG die deutsche öffentliche Gewalt meint, jedoch ist aus Art. 24 Abs. 1 GG ggfls. eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland zulässig, wie die einschlägige Entscheidung des Gerichts nahelegt.⁴⁾ Da die Sachlage für Art. 23 Abs. 1 GG nicht anders liegt, kommt auch hier die Schadensersatzklage gegen den Heimatstaat in Betracht.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sucht das Problem der Übertragung staatlicher Hoheitsgewalt auf die EG durch Art. 38 Abs. 1 und 2 GG, den Bestimmtheitsgrundsatz, eine "substantielle" Theorie und eine Abgrenzung zur Wesentlichkeitstheorie zu lösen. Im Wahlakt geht die Staatsgewalt vom Volke aus und daher sei auch der Rechtssetzungsakt der EG vom nationalen Volke legitimiert, denn dieses drückt sich in der Zustimmungsentscheidung zu Art. 23 GG aus, wie sie der Bundestag getroffen hat. Wegen der Entscheidung im 83. Band, die die Größe des Gesamtgebietes und Gesamtvolkes für bedeutsam hält, spielt für das Problem der Abgabe von Hoheitsrechten das EG-Volk keine⁵⁾ Rolle, sondern bloß das Staatsvolk der Bundesrepublik.

4) BVerfGE 58, 30f.

5) BVerfGE 83, 60

Daß man einer Aushöhlung einzelstaatlicher Gewalt durch supranationale Organisationen mit dem Bestimmtheitserfordernis und dem Substanzbegriff begegnet, läßt sich mit dem Argumt begründen, daß man es dem Volk anheimstellen müsse, ob es sich Teilen der Hoheitsgewalt begibt oder nicht. Entscheidet das Volk selbst, wie es Art. 29 GG ausschließlich für die Gebietsfrage durch Plebiszit vorsieht, so ist die Legitimation wegen des Demokratiebegriffs weit höher, gerade etwa dann, wenn zu jedem einzelnen Rechtssetzungsakt der EG zugestimmt würde.

Zweifel kommen auf, läßt man bloß das Parlament als Vertretungskörperschaft tätig werden und ist in dessen Ermessen die Übertragung von Hoheitsrechten gestellt. Zweifellos formuliert Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG eine Generalermächtigung, sich hoheitslicher Rechte zu begeben, mag der Maastrichter Vertrag diese fordern oder nicht.

Daß der Gesetzgeber bei der Übertragung von Hoheitsrechten dem Bestimmtheitsgrundsatz unterliegt, sollte dies grundsätzlich zulässig sein, ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, wie für jedes andere Gesetz.

Schwierigkeiten macht auch nicht die Abgrenzung der Wesentlichkeitstheorie von der Substanztheorie,⁶⁾

6) EuGRZ 199, 438

betrifft erstere doch die Frage, ob der Gesetzgeber bei einem Regelungsgegenstand selbst tätig werden muß oder ob er es der Verwaltung überlassen darf, zu handeln. Gerade dann, wenn das nationale Parlament zuständig wäre, greift nämlich erst die Übertragung von Hoheitsbefugnissen in die hoheitliche Gewalt als Gesetzgebungsmacht des nationalen Staates ein. Sie ist als erste Gewalt berührt. Zöge man eine Parallele zur Wesentlichkeitstheorie, dürfte die Rechtssetzung der EG keinen Regelungsgegenstand berühren, der in die Kompetenz des Bundestages fällt. Dann aber wären die Hoheitsrechte als Gesetzgebungsmacht nicht gemeint.

In der Entscheidung wird wegen des internationalen Charakters des Vertrages verneint, daß er den Anforderungen des Parlamentsvorbehaltes entsprechen müsse. Schwierigkeiten macht, neben der nicht geklärten Frage der Abgabe von Hoheitsrechten generell, die Bedeutung des Substanzbegriffs. Enthält dieser bloß die Grundlagen der Verfassungsordnung, nämlich die Grundrechte, geht die staatsrechtliche Komponente verloren. Auch ist gerade bei der Abgabe hoheitlicher Befugnisse schwer mit der Verfassung zu vereinbaren, daß die Margen, die der Parlamentsvorbehalt vorgibt, hier nicht gelten sollen. Allerdings spricht der Vertrag vom Übergang von "Politikbereichen", so daß womöglich

die governmentale Zusammenarbeit und das Programmatische im Vordergrund steht. Aus dem Blickwinkel der Verfassung allerdings steht die erste Gewalt im Mittelpunkt, wenn nicht das Staatsvolk selbst.

Schließlich bleibt zu bedenken, daß die Übertragung von Hoheitsrechten vielleicht schon im Grundgesetz selbst fußt und daher in der Entscheidung von einer "Offenheit für die europäische Integration" die Rede ist.⁶⁾ Die Erörterung der Präambel und der Art. 23 und 24 GG erfolgt daher zuerst.

II. Offenheit für europäische Integration?

In der Entscheidung vom 12. Oktober 1993 spricht das Bundesverfassungsgericht von der in der Präambel angelegten und in den Art. 23 und 24 GG geregelten "Offenheit" für eine europäische Integration.⁷⁾ Leitete das Bundesverfassungsgericht noch die wirtschaftspolitische Offenheit des GG aus der Zusammenschau betroffener Grundrechte ab, ohne daß die Wirtschaftsordnung darin erwähnt worden ist, wird hier ein in der Verfassung selbst genannter Rechtsbegriff in der dargelegten Weise interpretiert. Die generelle Offenheit für europarechtliche Bindungen ist - anders als bei der wirtschaftspolitischen Offenheit - durch Präambel und Art. 23 und 24 GG näher bestimmt und ausgestaltet. Versteht man die Präambel nur als

6) EuGRZ 1993, 434

7) 2 BvR 2134/92, 3 BvR 2159/92

Absichtserklärung des Grundgesetzesgebers und nicht als bindenden Rechtssatz, wie es überwiegend geschieht, so ist darin doch programmatisch angedeutet, daß "das Deutsche Volk" dem Frieden in der Welt als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dienen möchte. Die europäische Integration hat also eine Zweckbestimmung und soll auf gleichberechtigter Basis geschehen. Außerdem ist nicht vom Staat die Rede, sondern vom Volk. D.h. das Volk selbst als Souverän will mit anderen Völkern in Verbindung treten. Dieser Satz enthält also gerade Festlegungen, wie die EG gestaltet zu sein hat und darin eine Absage an governmentale Gestaltungen. Das entspricht auch Buchstaben und Geist des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Insofern kommt der Befürchtung, daß die bundesdeutschen Grundrechte als europäische nach Maastricht einen anderen Inhalt erhalten, ein stärkeres Gewicht zu. Denn Demokratie ist auch und gerade Verfahren. Das Staatsvolk selbst ist weder durch Plebiszit, noch in anderer Weise befaßt, und sein Repräsentationsorgan ist befugt, Hoheitsrechte an die Vertragsgemeinschaft abzugeben, so daß die Gewährleistung der Grundrechte durch Verfassung und Verfassungsgericht von höchster Bedeutung ist. Denn Art. 23 GG sagt nicht, daß der Abgabe von Hoheitsrechten gleichgewichtig und in selbem Maße ein Grundrechtsschutz gegenübersteht. Es fragt sich also, aus welchem Grunde nicht der

Vorrang des Grundgesetzes als staatskonstituierendes Gesetz an dem alles andere Recht auf dem Boden der Bundesrepublik zu messen ist, in den Vordergrund gestellt wird. Ist die Bundesrepublik im Rat der EG in einer explizit durch die Verfassung geregelten Frage überstimmt worden, so darf sie die getroffene Entscheidung nicht anwenden. Sie verstößt sonst gegen das Grundgesetz.

Da der Bund nur dann Hoheitsrechte übertragen darf, wenn die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG erfüllt sind, müssen allerdings Grundrechtsschutz und solche Übertragungen in dieselbe Richtung gehen. Sie sind also durch S. 1 eingeschränkt.

Die "Kann"-Bestimmung gibt dem Bundestag die Möglichkeit zu einer solchen Handlung. Sie ist allerdings an den übergreifenden Normen der Art. 38, 20 und 79 III GG zu messen und - nimmt man die Präambel ernst - plebiszitär, weltweit friedensorientiert, egalitär und integrationsgerichtet zu gestalten.

Anderes sagt auch Art. 24 GG nicht, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen durch Gesetz vorsieht. Auch hier muß beachtet werden, daß etwa bei UNO-Einsätzen oder in der Nato, die Wahrung des Friedens Ziel einer Beteiligung an einem kollektiven Sicherheitssystem ist (Abs. 2), und die Verteidigungsverfassung der Bundesrepublik, die

vor allem in Art.26 GG zum Ausdruck kommt, den Einsatz der Bundeswehr nur für den Verteidigungsfall vorsieht.

Die europapolitische Offenheit des Grundgesetzes wird man nach alledem durch die vier Gestaltungsziele in der Präambel eingeschränkt sehen dürfen.

III. Maßstab der Art.38, 20 und 79 III GG

Art.38 GG, der vorwiegend in der Entscheidung angesprochen wird, gewährleistet ein subjektives Recht, an den Wahlen zum Deutschen Bundestag teilzunehmen. Begibt sich die Bundesrepublik durch Parlamentsentscheidung eines Hoheitsrechtes, das etwa eine Verwaltungszuständigkeit oder eine Gesetzgebungskompetenz an die supranationale Organisation erteilt, so ist die Ferne des Bürgers zu den Entscheidungen der supranationalen Organisation zweifellos größer als dort, wo der Bundestag selbst entscheidet. Die Zentralnorm des Art.38 als subjektives, klagbares Recht wird überformt durch Art.20 GG i.V.m. Art.79 III GG, der die Bundesrepublik Deutschland als Demokratie konstituiert. Anders als im Schrifttum zuweilen behauptet, steht der staatsrechtliche Demokratiebegriff einer Fiktion entgegen, in der der Sinngehalt des Art.38 Abs.1 S.2 GG überstrapaziert wird. Keineswegs

bedeutet die repräsentative Form der Demokratie in der Bundesrepublik, die nur die Gebietsfrage explizit ausspart, daß der Wille des Volkes, nämlich aller Staatsbürger, wirklich im Bundestag vertreten sei. Die Abgeordneten sollen vielmehr das Bewußtsein haben, Vertreter des ganzen Volkes zu sein und sich nicht bloß im Wechselspiel von Interessengruppen zu positionieren. Die Auffassung, daß der allgemeine Wille, nämlich das Gemeinwohl, der Wille aller sei, beruht gerade auf der Möglichkeit, daß alle auch befragt werden und entscheiden könnten. Werden aber nicht alle befragt und darf das Parlament sich Hoheitsrechten begeben, die sich als Gewalt auf die Europabürger auswirken könnten, so ist wegen des Demokratiebegriffs⁸⁾ daran zu zweifeln, ob bei der Ferne und Unberechenbarkeit einer möglichen Entscheidung im europäischen Parlament, in der die Repräsentation des einzelnen Bundesbürgers wesentlich geringer ist als im BT, die Regelung des Art. 24 Abs. 1 S. 2 GG zulässig ist. Denn das Plebiszit ist die Normalform der Demokratie.

Die Verfassung der Bundesrepublik erfüllt gerade nur in einer den Grundbestand des Staates treffenden Frage

diese Voraussetzungen, nämlich in der Gebietsfrage.
8) Die Überlegenheit der Demokratie gegenüber anderen Herrschaftsformen beruht gerade darauf, daß die Irrtumschance bei einer homogenen Gruppe, sind alle gleich an der Entscheidung beteiligt, geringer ist als wenn nur wenige oder einer entscheiden. Je größer die Möglichkeit, eine richtige Entscheidung zu treffen, desto stärker der Gemeinwohlbezug.

Da Demokratie als Form der Herrschaft konstituiert ist, spielt es auch keine Rolle, daß Art.38 GG die Repräsentation einführt, denn diese Bestimmung muß immer auf die Grundnorm zurückgeführt werden, wie Art.79 III GG deutlich macht. Keineswegs ist die Entscheidung durch die Bürger des Einzelstaates oder aller europäischen Staaten unmöglich, so daß man die Ausgestaltung von Staaten oder supranationalen Organisationen durch Volksherrschaft bloß als fiktive begreifen müsse.

Auf diesem Hintergrund ist die Auffassung problematisch, daß dem Bundestag bloß Aufgaben und Befugnisse von "substantiellem Gewicht" bleiben müßten, wie auch zu Art. 24 Abs.1 GG gesagt worden ist, daß als Selbstbehalt des Staates bloß unauflösbare Rechtsgrundsätze, also Grundrechte gemeint sind.⁹⁾ Verfügt etwa eine supranationale Organisation gegen einen Bürger und ist dies, gemessen am Grundgesetz, eine Unrechtsentscheidung, so kann dieser vor nationalen Gerichten bloß Schadensersatz erstreiten. Aus der Sicht des citoyen ist dies nicht hinzunehmen.

Es ist ggfls. an eine Rückkoppelung an die nationalen Parlamente zu denken. Art.20 Abs.2 GG könnte überdies

9) BVerfGE 58,1

gebieten, daß auch in Fragen der Hoheitsgewalt und des Staatsvolkes Plebiszite durch Gesetz eingeführt werden müßten. Jedenfalls verbietet das Grundgesetz nicht die Durchführung von Plebisziten zur Übertragung von Hoheitsgewalt. Denn es ist anti-governmental, aber¹⁰⁾ parlamentsorientiert gestaltet.

Die Entscheidung versteht die staatsrechtliche Hoheitsgewalt nach Art. 23 und 24 GG im Grenzfall bloß als Sicherung für den Grundrechtserhalt in ihrem eigenen Kompetenzbereich.¹¹⁾ Es könnte aber sein, daß die Abgabe von Kompetenzen z.B. die Bananeneinfuhr zu regeln, in die Freiheit des Parlaments, ob auf diesem Gebiet überhaupt eine Entscheidung gefällt werden soll, eingreift und wegen der schwierigen Rückholbarkeit durch internationale Verbindlichkeit eine solche deswegen auch nicht zulässig ist.

Der Bereich der Willensbildung bis hin zu einer echten Rückkoppelung bleibt also völlig ausgespart.

IV. Kompetenz-Kompetenz und Subsidiarität

Das Gericht widmet der Abgrenzung von Befugnissen der EG auf Grundlage des Maastrichter Vertrages auf dem Hintergrund des Selbstbehaltes der Einzelstaaten längere Ausführungen. Das Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung greift Platz gegenüber einer Kompetenz-Kompetenz, die¹⁰⁾ In Abkehr zu Weimar.
¹¹⁾ Unter Berufung auf BVerfGE 58,1.

eine Art Suprastaatlichkeit¹³⁾ konstituieren würde.¹²⁾ Eine Vertragsgemeinschaft ist keine staatliche Gemeinschaft, zu der der EG auch entscheidende Komponenten fehlen. Führt man die beschränkte Einzelermächtigung auf die Übertragung von Hoheitsrechten zurück, wie sie in Art.23 Abs.1 erwähnt ist, so gerät man auch nicht in Schwierigkeiten mit dem Bestimmtheitsgrundsatz, der den innerstaatlichen Gesetzgeber trifft.

Auch das Subsidiaritätsprinzip zieht eine solche Grenzlinie, denn es gestattet ein Tätigwerden nur dann, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen durch Tätigwerden des Einzelstaates nicht erreicht werden können.

Anders als das Bundesverfassungsgericht unter Berufung auf Heller meint, bedürfen die Staaten nicht nur "bedeutsamer eigener Aufgabenfelder"¹³⁾, um ihrer Homogenität einen Ausdruck zu geben. Ist Demokratie als Herrschaftsform durch Verfassung konstituiert, bedarf es mehr als der staatsrechtlichen Sicht, daß es dem Staate unbenommen bleiben kann, von seiner Hoheitsgewalt abzugeben, solange die hoheitliche Substanz bei ihm verbleibt. Denn ist Volksherrschaft vorgesehen, muß gesichert sein, daß das Volk die grundlegenden Entscheidungen selber trifft oder jedenfalls dies in Teilen geschieht, ist doch Repräsentation schon eine Krücke effektiver Verfahrensgestaltung, keineswegs aber unverzichtbar.¹⁴⁾ Gibt das

12) S.444. Staff ZRP 1993, 337.

13) S.438; 14) A.A. Preuß ZRP 1993, 131, 133.

Repräsentationsorgan Hoheitsrechte ab, könnten damit für das Volk unwägbare Risiken verbunden sein, da die supranationale Organisation Entscheidungen fällen kann, die wegen ihrer Ferne vom Bürger und dessen nicht durch einzelstaatliche Verfassung konstituierten Rechtsschutz von diesem nicht mehr als legitimiert gelten können. Das in der Diskussion über die Demokratie häufig erwähnte Rückkoppelungsproblem entsteht hier verschärft.¹⁵⁾ Werden Hoheitsrechte auf den EG-Rat übertragen und ist die Vertretung der Bundesrepublik überstimmt, kann die Legitimation nur durch Plebiszit oder Entscheidung des Bundestages erhalten bzw. erreicht werden. Trifft das Europaparlament solche Entscheidungen und hält sich dies im Rahmen der Übertragung durch Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, so ist der Legitimationsgehalt zwar höher, reicht aber aus der Sicht des Bundesbürgers nicht aus, dessen Eigenschaft als citoyen sich aus dem Grundgesetz ableitet.

V. Ausblick

Im Ergebnis wird man festhalten dürfen, daß die Entscheidung des BVerfG zu dem Vertrag von Maastrich einen vorläufigen Endpunkt in einer Reihe von Entscheidungen über die supranationale Bindungs-

15) Slupik KritV 87, 287

fähigkeit der Bundesrepublik setzt. Zu kurz kommt dabei die Rückkoppelung an den Souverän selbst oder sein Repräsentationsorgan. Direkte Demokratie ist im Grundgesetz explizit kodifiziert. Mit den Mitteln juristischer Auslegungskunst findet man sie dort, sonst nirgends. Dem Gesetzgeber bleibt es wegen des Demokratiebegriffs in Art. 20 aber unbenommen, diese zu verstärken. Wegen der unzureichenden Rückkoppelung bietet sich das Europarecht dafür an. Obwohl der Maastrichter Vertrag in weiten Teilen politische Absichtserklärungen enthält, ist dies wegen Art. 23 Abs. 1 S. 2 geboten.