

21.10.97

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**EntschlieÙung zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht,
dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der
Mitgliedstaaten**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 029351 - vom 15. Oktober 1997. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 2. Oktober 1997 angenommen.

EntschlieÙung zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten

Das Europäische Parlament.

- unter Hinweis auf das von seinem Ausschuß für Recht und Bürgerrechte am 21. und 22. Juni 1995 abgehaltene Symposium über die Beziehungen zwischen dem Gemeinschaftsrecht, dem Völkerrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedsstaaten,
 - unter Hinweis auf den Entwurf des Vertrags von Amsterdam vom 19. Juni 1997⁽¹⁾,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte sowie der Stellungnahme des Institutionellen Ausschusses (A4-0278/97),
- A. in der Erwägung, daß die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft⁽²⁾ ist, die auf klaren Grundsätzen der Gewaltenteilung gründen muß,
- B. in der Erwägung, daß ein umfassender und hochstehender richterlicher Grundrechtsschutz ein wesentliches Kennzeichen jeder Rechtsgemeinschaft ist,
1. weist darauf hin, daß das Recht der Europäischen Union eine eigenständige Rechtsordnung darstellt und ruft dabei die Rechtsprechung⁽³⁾ des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften betreffend den Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht in Erinnerung;
 2. weist darauf hin, daß der Grundsatz der Gewaltenteilung der Kernpunkt des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten der Union ist und daher jede Übertragung von Befugnissen der Mitgliedstaaten auf die Union einhergehen muß mit neuen Befugnissen für das Europäische Parlament als unmittelbarer Ausdruck des Willens der die Europäischen Union bildenden Völker;
 3. erinnert daran, daß dem Gemeinschaftsrecht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie auch immer gearteten innerstaatlichen Vorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt werden und die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll⁽⁴⁾;

⁽¹⁾ CONF/4001/97.

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 23.04.1986, Rechtssache 294/83 (Parti écologiste "Les Verts" gegen Europäisches Parlament, Sammlung S. 1339 ff., § 23).

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 15.07.1964, Rechtssache 6/64 (Costa gegen ENEL, Sammlung S. 1253 ff.).

⁽⁴⁾ Obengenanntes Urteil in der Rechtssache 6/64 (Costa/ENEL); Urteil vom 17.12.1970, Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel, Sammlung S. 1125 ff.).

4. ruft in Erinnerung, daß "Vorrang" des Gemeinschaftsrechts nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften bedeutet, daß jegliches dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehende nationale Recht unanwendbar ist⁽¹⁾;
5. weist darauf hin, daß jeder einzelne nationale Richter die Pflicht hat, jedes mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbare nationale Recht unangewendet zu lassen⁽²⁾;
6. unterstreicht die hohe Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 177 EGV für die tatsächliche Umsetzung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht und weist mit Nachdruck auf die CILFIT-Rechtsprechung⁽³⁾ hin, in der Kriterien für die Vorlagepflicht nationaler Gerichte ausgearbeitet worden sind;
7. erinnert daran, daß der Foto-Frost-Rechtsprechung⁽⁴⁾ des EuGH zufolge die nationalen Gerichtsbarkeiten nicht die Kompetenz besitzen, Akte der Gemeinschaftsorgane für ungültig zu erklären, bekräftigt die Auffassung, daß die Gerichtsbarkeit über die Verbindlichkeit von Gemeinschaftsrecht ausschließlich beim EuGH liegt, und verweist zugleich auf die aus den Artikeln 164 bis 188 und 219 EGV fließende ausschließliche Befugnis des Europäischen Gerichtshofes, endgültig über die Tragweite der Aufgaben und Befugnisse zu urteilen, die den Gemeinschaftsorganen übertragen sind;
8. weist auf die Bedeutung des Artikels 177 Absatz 3 EGV für die Sicherstellung der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten hin und hebt hervor, daß auch oberste nationale Gerichte europarechtliche Fragen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vorlegen müssen und die ergangenen Vorabentscheidungsurteile zu respektieren haben;
9. ist besorgt über Entwicklungen in bestimmten Teilen der nationalen Gerichtsbarkeiten, die die gemeinschaftsrechtswidrige Möglichkeit der Überprüfung von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Erwägung ziehen;
10. stellt fest, daß es zur Logik des Gemeinschaftsrechts gehört, daß auf Seiten der Judikative nur der Europäische Gerichtshof über die Auslegung und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts verbindlich entscheiden kann;
11. begrüßt die indirekte Festschreibung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts durch den im Entwurf des Vertrags von Amsterdam enthaltenen Punkt 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, welches dem EG-Vertrag beigefügt werden soll;
12. fordert darüber hinaus eine direkte Festschreibung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts im EG-Vertrag selbst;

(1) Urteil des Gerichtshofs vom 21.05.1987, Rechtssache 249/85 (Albako gegen Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Sammlung S. 2345 ff., § 14); Urteil vom 7.02.1991, Rechtssache C-184/89 (Nimz gegen Freie und Hansestadt Hamburg, Sammlung S. I-297 ff., § 19).

(2) Urteil des Gerichtshofs vom 9.03.1978, Rechtssache 106/77 (Amministrazione delle Finanze dello Stato gegen Simmenthal, Sammlung S. 629 ff., § 21).

(3) Urteil des Gerichtshofs vom 6.10.1982, Rechtssache 283/81 (CILFIT und Lanificio di Gavardo gegen Ministero della Sanità, Sammlung S. 3415 ff.).

(4) Urteil des Gerichtshofs vom 22.10.1987, Rechtssache 314/85 (Foto-Frost gegen Hauptzollamt Lübeck-Ost, Sammlung S. 4199 ff., § 15).

13. stellt fest, daß in dem Maße, wie hoheitsrechtliche Befugnisse auf die EU-Organe übertragen werden, auch anerkannt werden muß, daß die EU hoheitsrechtliche Befugnisse übernimmt, die damit dem ausschließlichen Bereich der Mitgliedstaaten entzogen sind, weshalb die nationalen Gerichte Beschlüsse, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihrer eigenen Befugnisse treffen, nicht revidieren können;
14. verlangt eine klare, im EG-Vertrag festgeschriebene Lösung des Verhältnisses des Völkerrechts zum Europarecht im Sinne einer Gleichstellung der EG mit Nationalstaaten, was bedeutet, daß das Völkerrecht nicht unmittelbar gilt, sondern nur nach der Erklärung seiner Anwendbarkeit durch einen inneren Rechtsakt der EG oder nach der Transformation seines Inhalts in Rechtssatzformen des EG-Rechts;
15. verlangt, daß das Verhältnis zum Völkerrecht langfristig auch für die zweite und dritte Säule, also für die EU als Ganzes, entsprechend der für die erste Säule zu entwickelnden Lösungen geregelt wird;
16. fordert eine Änderung des EU-Vertrags dahingehend, daß die Europäische Union Rechtspersönlichkeit erhält;
17. ist der Auffassung, daß Artikel L Buchstabe c EUV, wie er durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt werden soll, als Auftrag an den Europäischen Gerichtshof zu werten ist, einen hochstehenden und umfassenden Grundrechtsschutz im Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft zu gewährleisten und zu entwickeln, so daß der Schutz der Menschenrechte durch den Gemeinschaftsgerichtshof zumindest so umfassend ist wie derjenige jedes nationalen Verfassungsgerichts; ein solcher Grundrechtsschutz soll auch, sofern der EuGH dazu die Kompetenz besitzt, im Tätigkeitsbereich der Europäischen Union gelten;
18. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung mitsamt dem Begründungsteil des Ausschlußberichts dem Rat, der Kommission, den Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Gerichtshof und allen letztinstanzlichen Gerichten in den Mitgliedstaaten zu übermitteln.

B. **BEGRÜNDUNG**

A) EINFÜHRUNG

1. Gründe für den Initiativbericht

Das Verhältnis zwischen dem Gemeinschaftsrecht auf der einen und dem nationalen Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite schien bis vor einigen Jahren weitgehend geklärt zu sein: Zwar enthalten die Gemeinschaftsverträge keine ausdrückliche Regelung des Rangverhältnisses, jedoch hatte der Europäische Gerichtshof seit den in den Jahren 1964 und 1970 ergangenen Urteilen in Fällen Costa / ENEL¹ und Internationale Handelsgesellschaft² in ständiger Rechtsprechung den absoluten Vorrang sowohl des primären wie des sekundären Gemeinschaftsrechts vor sämtlichen Normen des nationalen Rechts - einschließlich des Verfassungsrechts und der dort gewährleisteten Grundrechte - bekräftigt. Während die nationalen Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten diese Rechtsauffassung zunächst weitestgehend übernommen hatten³, regt sich seit einigen Jahren verstärkt Widerstand, der vor allem von der dezidiert nationalstaatlich geprägten und nur zum Teil integrationsfreundlichen Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts sowie des dänischen Obersten Gerichtshofs getragen wird⁴. Diese Gerichte - und ihnen folgend vermehrt auch Gerichte nachgeordneter Instanzen - nehmen für sich in Anspruch, zumindest das sekundäre Gemeinschaftsrecht auf seine Vereinbarkeit mit dem nationalen Verfassungsrecht überprüfen zu können. Die hiermit verbundenen Gefahren sind erheblich, sind doch die Wurzeln der Gemeinschaft und die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Gefahr.

Zu diesen strittigen Fragen aus der Sicht des Europäischen Parlaments Stellung zu nehmen, ist Anlaß und Sinn dieses Initiativberichts. Dabei können allerdings wegen der durch die Geschäftsordnung bedingten Limitierung auf 330 Zeilen viele Probleme nicht oder nur andeutungsweise angesprochen werden. Ausgangspunkt der Diskussion ist insbesondere das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 12.10.1993, (sog. Maastricht-Urteil, veröffentlicht in der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts unter E 89, 155, II).

2. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts - Wertung

2.1 In seinem Maastricht-Urteil prüft das Bundesverfassungsgericht primäres, im Entstehen begriffenes Europarecht (den damals zur Ratifizierung anstehenden Vertrag von Maastricht) anhand des Maßstabs deutschen Verfassungsrechts. Das BVerfG nimmt für sich auch in Anspruch, in bestimmten Fällen (unzureichender Grundrechtsschutz, Wahrung der Grenzen der Kompetenzübertragung) über die Anwendbarkeit von sekundärem Recht zu entscheiden.

2.2 Zunächst ist einzuräumen, daß das Bundesverfassungsgericht in manchen Passagen seinen Finger durchaus auf wunde Punkte der europäischen Konstruktion legt: z. B. auf die unbestimmte Kompetenzübertragung durch Artikel 235 EGV⁵ oder auf das oft beklagte "Demokratiedefizit"⁶ oder auf die Instabilitätsrisiken bei der Einführung des Euro⁷. Recht zu geben ist dem Bundesverfassungsgericht, wenn es ausspricht, daß es entscheidend sei, "daß die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt".⁸

In der Tat kann der demokratische Charakter der Europäischen Union nur durch eine verstärkte Einbindung des Europäischen Parlaments in den Entscheidungsprozeß ausgebaut werden. Die Gesetzgebung durch den Ministerrat, der ausschließlich mit Vertretern der nationalen Exekutive besetzt ist, widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung und ist aus demokratischer Sicht bedenklich.

2.3 Mehreren Passagen des Maastricht-Urteils kann allerdings nicht zugestimmt werden.

a) Der mehrfach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts offenkundig zugrundeliegenden Auffassung, Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft stellten tendenziell eine "Entleerung" des demokratischen Prinzips dar⁹, kann nicht gefolgt werden.

Dem widerspricht schon, was das Bundesverfassungsgericht selbst auf S. 184 (deutsche Fassung; für alle anderen sprachlichen Fassungen: (C/I/2/a)) zum Ausdruck bringt: "Im Zustimmungsgesetz zum Beitritt zu einer Staatengemeinschaft ruht die demokratische Legitimation sowohl der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten binden."

Im übrigen ist in diesem Punkt Rothley¹⁰ und Fromont¹¹ Recht zu geben: Durch eine weite Auslegung des Geltungsbereiches des Art. 38 Grundgesetz werden die Grenzen für die verfassungsändernde Gewalt verengt. Dadurch vergrößert sich das Bundesverfassungsgericht die eigene Rolle.

b) Ungewöhnlich häufig greift das Bundesverfassungsgericht auf die Begriffe des "Volkes" und des "Staatsvolkes" zurück.¹² Eine Definition dieser für die Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes wesentlichen Begriffe wird nicht gegeben. Aber es wird aus dem Zusammenhang klar, daß durch das Operieren mit diesen Begriffen die Existenz des Staates - genauer: die Existenz eines *ganz bestimmten* Staates - perpetuiert werden soll. Das kommt insbesondere in dem von Rothley¹³ kritisierten Satz zum Ausdruck, der lautet: "*Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt.*"¹⁴ Durch eine bewußte Schwarzweißmalerei ("hier der demokratisch vorbildlichst legitimierte Staat Bundesrepublik Deutschland - dort die undemokratische, mangelhaft legitimierte EG samt EU") soll darüber hinweggetäuscht werden, daß letztlich jeder Legitimationsversuch, sollte er in der Theorie auch noch so prächtig erscheinen, nur eine Kaschierung der Ausübung von Macht ist.

Die abstrakte Ex-ante-Definition dessen, was ein Staatsvolk sein soll, ist schlicht unmöglich und kann nur für Erheiterung auf Völkerkundekongressen sorgen.

c) Das Bundesverfassungsgericht verwendet die Begriffsneuschöpfung des "Staatenverbundes", wenn es von der EU bzw. von der EG spricht.¹⁵ Dadurch erkennt das Gericht zwar an, daß der europäische Einigungsprozeß etwas Einzigartiges ist und daß die daraus entstehende Gemeinschaft ein "Novum" darstellt. Es ist jedoch gleichzeitig zu bedauern, daß die Argumentation des Gerichtes nicht an diese Einzigartigkeit und an das Prinzip der Weiterentwicklung der Gemeinschaft (ausgerichtet auf die Schaffung einer "immer engeren Union der Völker Europas" (Art. A EUV)) angepaßt ist, sondern eher die Perpetuierung des Bestehens von Nationalstaaten in der hergebrachten Form vor Augen hat.

d) Das Bundesverfassungsgericht behält sich vor, Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe auch in Zukunft daraufhin zu überprüfen, "ob sie sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen"¹⁶, und spricht aus, daß die deutschen Staatsorgane

"aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert [wären], diese [nicht mehr durch das Zustimmungsgesetz gedeckten europarechtlichen Rechtsakte] in Deutschland anzuwenden"¹⁷. Das kommt im Ergebnis einer Überprüfung des Europarechts durch nationale Instanzen anhand von nationalem Verfassungsrecht gleich. Eine derartige Überprüfung ist mit dem Grundsatz des Vorrangs des Europarechts unvereinbar. Sie ist ebenfalls nicht vereinbar mit der Foto-Frost-Rechtsprechung¹⁸ des EuGH, der zufolge nationale Instanzen nicht die Kompetenz haben, Rechtsakte der Gemeinschaftsinstitutionen für ungültig zu erklären.

Ferner sind, im gleichen Sinne, die Leitsätze 5 und 6 zu erwähnen. Als typische Beispiele können auch noch folgende Passagen zitiert werden: "Würden etwa europäische Einrichtungen und Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden." (S. 188) (C/I/3) - "Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab." (S. 190) (C/II/1/a) - "Der Vertrag setzt langfristige Vorgaben, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, die durch institutionelle Vorkehrungen die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen versuchen und letztlich - als ultima ratio - beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen." (S. 204) (C/II/2/e)

Wegen der weiteren Folgen des Maastricht-Urteils in der deutschen Rechtsprechung siehe Anhang I, der aus technischen Gründen leider unübersetzt bleiben muß.

B) GEMEINSCHAFTSRECHT ALS SUPRANATIONALES RECHT

1. Dogmatische Darstellung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten

a) Bisherige (völkerrechtliche) Ansätze

Die bisherigen Lösungsansätze kranken oftmals daran, daß mit Grundbegriffen operiert wird, die aus Zeiten stammen, als Organisationen von einer Beschaffenheit, Ausdehnung und Regelungsdichte der heutigen EU unvorstellbar waren. Einen Lösungsansatz kann man wie folgt zusammenfassen:

Es wird von der "Einheitlichkeit des juristischen Weltbildes" ausgegangen. Als Ursprung aller Normen wird daher derjenige völkerrechtliche Satz gewählt, demzufolge Gewohnheit und Rechtsüberzeugung (*consuetudo et opinio iuris*) Völkerrecht schaffen.¹⁹ So soll auch das Gemeinschaftsrecht entstanden sein und nach dem traditionellen völkerrechtlichen Ansatz entweder kraft Transposition durch ein nationales Umsetzungsgesetz (im System des sog. "Dualismus") oder *ipso iure* als höherrangiges Völkerrecht (im sog. "Monismus") in seiner Geltung über dem nationalen Recht stehen.

Im Bericht wird vom gemäßigten Monismus ausgegangen. Der herrschenden Lehre vom Primat der Völkerrechtsordnung folgend, stellt eine der durch Gewohnheit und Rechtsüberzeugung gewonnenen Normen den Geltungsgrund der einzelstaatlichen Rechtsordnungen dar.²⁰ Letztere sind dem Erzeugungszusammenhang nach dem Völkerrecht untergeordnet. Ein weiterer der durch die Grundnorm "Gewohnheit und Rechtsüberzeugung schaffen Völkerrecht" gewonnenen Völkerrechtsätze lautet in Folge, daß völkerrechtliche Verträge (also eine neue, nicht gewohnheitsrechtliche

Rechtsquelle) einzuhalten sind ("pacta sunt servanda").²¹ Ein anderer Völkerrechtssatz beinhaltet, daß das Recht von Staaten, die als primäre Völkerrechtssubjekte konzipiert werden, durch das Völkerrecht grundsätzlich unberührt bleibt²² und daß diese Staaten jeweils selbst zur Regelung der Geltung und des Ranges des Völkerrechts *in ihrem innerstaatlichen Machtbereich* berufen sind und weiter, daß den Staaten die Ausgestaltung ihres Machtbereiches²³ nach innen zusteht.

Doch schon der Ausgangspunkt, demzufolge Gewohnheit und Rechtsüberzeugung Völkerrecht schaffen, ist so angelegt, daß die Rolle neu entstehender oder wachsender Organisationen (wie der EU) systematisch behindert wird, ist es doch zunächst nur die Gewohnheit der Staaten (die ohne überzeugende Begründung *allein* als primäre Völkerrechtssubjekte bezeichnet werden), die Völkerrecht schaffen kann. Somit wird das Völkerrecht von Anfang an in den Dienst der Staaten gestellt. Dies ist eine fundamentale Weichenstellung. Es gibt aber keinerlei rechtliche Rechtfertigung dafür, die Fähigkeit der Gewohnheitsrechtsschöpfung auf Staaten zu beschränken. Eine solche Beschränkung ist willkürlich und ideologisch motiviert; sie präterminiert wesentliche Ergebnisse des Verhältnisses der verschiedenen Rechtsschichten zueinander.

Wenn vorher gesagt worden ist, daß der Ausgangspunkt für alles Normative die Gewohnheit gewisser soziologischer Einheiten (oben als Staaten bezeichnet) sein soll, dann kann der Staat nicht vor der Schöpfung von Normen bereits als *Rechtsordnung* bestehen. Dies würde eine andere Quelle für Normativität voraussetzen und somit die Einheitlichkeit des juristischen Weltbildes zerstören. Es bleibt also nur eine soziologische Definition dessen, welche Gebilde durch ihre untereinander ausgeübte Gewohnheit Recht erzeugen können. Staaten haben aber in der Tat die unterschiedlichsten Ausformungen angenommen: Es gibt kleine, ohnmächtige Staaten genauso wie große, allmächtige; kulturell uneinheitliche treten neben homogene; vielsprachige neben einsprachige; zentralisierte neben dezentrale, etc.

Wo soll in dieser Flut von Unterschiedlichkeiten ein gemeinsamer Nenner für eine soziologisch überzeugende abstrakte Definition ausgemacht werden? - Man gewinnt den Eindruck, daß gemeinhin unter Staat nur das verstanden werden soll, was sich als solcher bezeichnet, und der Hintergrund für ein solches Vorgehen ist - bewußt oder unbewußt -, daß die Existenz von bestimmten Staaten perpetuiert werden soll.

b) Neuer (europarechtlicher) Ansatz

Der oben unter a) zu Beginn geschilderte Ansatz soll mit einer wesentlichen Anpassung übernommen werden: Nicht Staaten allein sollen zur primären Schaffung von Völkerrecht berufen sein. Vielmehr sollen dies auch die jeweils größtmöglichen soziologischen Verbände sein, die über einen universellen Tätigkeitsbereich (d.h. über einen Tätigkeitsbereich mit universeller Berufung) verfügen.

Damit werden auch Einrichtungen wie die EU gleichberechtigte Akteure bei der Schaffung derjenigen Rechtssphäre, von der in Folge alles andere Recht abhängt: dem Völkerrecht. Insbesondere könnten auch diejenigen Sätze auf die EU anwendbar werden, die bisher nur auf Staaten zutrafen: daß die EU selbst zur Regelung der Geltung des Völkerrechts in ihrem Machtbereich berufen ist und daß ihr selbst die Ausgestaltung ihres Machtbereiches²⁴ nach innen zusteht, einschließlich des ausschließlichen Rechts der Lösung der Rangfrage zwischen ihrem eigenen Recht und dem Recht ihrer Mitgliedstaaten. Beim derzeitigen Stand des Europarechts werden diese Fragen durch Richterrecht geregelt.

Es ist bei diesem Ansatz zu beachten, daß es in der Geschichte der Menschheit wohl schon ähnliche Übergänge zur nächstgrößeren Einheit gegeben haben muß. Auch die Familie und die Sippe als rechtsgeschichtliche Frühphänomene mußten ihre Rolle an den nächstgrößeren Verband des Nationalstaates abgeben.²⁵ Es ist auch auf das Beispiel derjenigen Nationalstaaten zu verweisen, deren Bestandteile - nennen wir sie der Einfachheit halber "Länder" - bereits vor dem Nationalstaat selbst existierten. Hier hatten Staatswissenschaftler und Völkerrechtler offenbar kein Problem, zur nächstgrößeren Einheit überzugehen.

c) Festschreibung des Vorranges im EG-Vertrag

Den Lösungsansatz der Festschreibung des Vorranges des Gemeinschaftsrechts enthält der Entwurf des Vertrags von Amsterdam (Dokument CONF/4001/97 vom 19. Juni 1997, S. 88 der deutschen Fassung). In Punkt 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit findet sich der Passus "[...]; dabei dürfen die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze über das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt werden [...]". Dieses Protokoll wird den Rang von Primärrecht haben, da es dem EG-Vertrag beigelegt wird und mithin der EuGH zu seiner Auslegung und Wahrung berufen sein wird. Grundsätzlich ist der genannte Teilsatz des Subsidiaritätsprotokolls nachhaltig zu begrüßen, da er vom politischen Willen der Regierungen der Mitgliedstaaten zeugt, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts festzuschreiben und das Problem eindeutig zu lösen.

Zu dieser Lösung ist jedoch kritisch zu bemerken, daß damit noch nichts über den normativen Rang der Festschreibung selbst ausgesagt ist.

Auch wenn der Vorrang des Europarechts hier rechtstheoretisch oder künftig durch vertragliche Festschreibung begründet wird, muß festgehalten werden, daß die Unterwerfung unter ihn letztlich eine Frage des politischen und sozialen Konsenses bleibt.

Der Vorrang des Europarechts ist kein Selbstzweck. Er ist zwingende Voraussetzung für die Einheitlichkeit der europäischen Rechtsordnung. Um es mit den Worten des EuGH auszudrücken: "Die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts würde beeinträchtigt, wenn bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane Normen oder Grundsätze des nationalen Rechts herangezogen würden." (Internationale Handelsgesellschaft, §3). - "Denn es würde eine Gefahr für die (...) Ziele des Vertrages bedeuten (...), wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte." (Costa/ENEL, S. 1270).

Man kann in der Geschichte des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts eine Entwicklung von einer konkludenten Zustimmung der Mitgliedstaaten zu diesem Strukturprinzip hin zu einer immer ausdrücklicher werdenden Zustimmung feststellen. Lag die Zustimmung anfangs noch in der stillschweigenden Akzeptanz der einschlägigen Rechtsprechung, so wurde im Zuge der Beitritte neuer Mitgliedstaaten stets sowohl von den alten als auch von den neuen Mitgliedstaaten in den Beitrittsakten (siehe z.B. Beitrittsakte Österreich/Finnland/Schweden, Artikel 2) die Unterwerfung unter den *acquis communautaire*, zu dem auch die Urteile des EuGH als "Rechtsakte der Organe" zählen, bekräftigt. Durch das Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Amsterdam wurde eine zwar noch indirekte, aber immerhin schon ausdrückliche Festschreibung des Vorrangs erreicht. Als nächster Schritt wäre eine direkte und ausdrückliche Festschreibung im EG-Vertrag anzustreben.

d) Bedeutung des Vorrangs

Im Vorhergehenden wurde bewußt ungenau vom "Vorrang" einer Rechtsschicht vor einer anderen gesprochen. Damit soll die Überlegenheit einer Norm gegenüber einer anderen nach ihrer derogatorischen Kraft gemeint sein.²⁶ Diese derogatorische Kraft, durch die eine entgegenstehende Norm aufgehoben wird bzw. aufgehoben werden kann, kann in verschiedener Stärke ausgestaltet sein. Welches das exakte Derogationsverhältnis ist, muß aus den Grundsätzen der jeweiligen Rechtsordnung abgeleitet werden.

Im Gemeinschaftsrecht gilt nach herkömmlicher Lehre für das Verhältnis zum nationalen Recht jeder Stufe der Grundsatz der Unanwendbarkeit des gegenläufigen innerstaatlichen Rechtes. Diese Art des Vorrangs hat sich bisher - bei konsequenter Anwendung - als ausreichend erwiesen. Zur Entwicklung der Formel der Unanwendbarkeit ist es in mehreren Etappen gekommen.²⁷ Erst mit dem Urteil "Simmenthal II" (EuGH vom 9.3.1978, Rs 106/77, Slg. S. 442, §§ 17 und 21) war die Formel von der Unanwendbarkeit in ihrem Wortlaut voll entwickelt.²⁸ Diese Formel der schlichten Unanwendbarkeit findet sich in der ständigen Rechtsprechung wieder.²⁹

2. Akzeptanz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechtes

a) Demokratische Legitimation

Zwar erkennt auch das BVerfG den Prozeß des immer engeren Zusammenwachsens der europäischen Völker an und fordert begleitend demokratische Rechte. Dennoch wagt das Gericht es aber nicht, die Rechte dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber zuzubilligen mit der Begründung, dies sei deshalb noch kein vollwertiges Parlament, weil es noch kein europäisches Volk gebe, das es vertreten könne. Stattdessen will das Gericht - rückwärts gerichtet - die nationalen Parlamente wieder stärker in die europäische Gesetzgebung eingebunden wissen. Damit wird jedoch ein Grundprinzip der europäischen Einigung negiert: Das Wesen der Union liegt in der Pluralität der Völker, also gerade nicht in der Schaffung eines europäischen Volkes. Da die Bürger der Union jedoch direkte Adressaten der europäischen Gesetzgebung sind, müssen sie auch als Stimmbürger eine vollwertige parlamentarische Vertretung haben. Dieses Kriterium der notwendigen Repräsentanz ist entscheidender als die staatslegitimierende Funktion eines - oftmals nur vermeintlichen - Staatsvolkes. Diese Legitimationsfunktion ist in Wirklichkeit auch meistens erst nach Gründung eines Staates wirksam geworden; für die Gründung des Staates selbst ist sie eher eine Fiktion, denn noch niemand hat eine beglaubigte Abschrift des von Rousseau beschriebenen "contrat social" zu Gesicht bekommen. In der geschichtlichen Wirklichkeit sind selbst die meisten Nationalstaaten in einem Wachstumsprozeß und weit seltener durch einen einzigen Gründungsakt entstanden. Die herkömmlichen Regeln des Staatsrechts, die - neben der rein nationalen Ausrichtung - statisch orientiert sind, können daher dem Zusammenwachsen von Völkern nicht genügen.

b) inhaltlich unbestimmte Kompetenzübertragungen vermeiden

Die den Klägern im Urteil des dänischen obersten Gerichtshofes vom 12. August 1996³⁰ zuzuschreibende Besorgnis, nationalstaatliche Kompetenzen seien ohne ausreichende verfassungsrechtliche Deckung übertragen worden, ist ernst zu nehmen. Instrumente wie Artikel 235 EGV bedürfen der inhaltlichen Konkretisierung oder der Aufteilung in einzelne, überschaubare Kompetenzgrundlagen der EU und gleichberechtigter Rolle des Europäischen Parlaments.

c) Ausbau des eines Grundrechtssystems, das der Gewalt der Institutionen Schranken setzt

Die Bedeutung eines mit Abwehrrechten versehenen Grundrechtekataloges für den einzelnen kann nicht übersehen werden. Der einzelne kann nur dann Vertrauen gegenüber den Institutionen haben, wenn deren Gewalt nötigenfalls verlässlich durch Grundrechte beschränkt werden kann.

Der durch den Vertrag von Amsterdam zu ändernde Artikel L c) EUV will dem EuGH im Hinblick auf die Handlungen der Institutionen - und soweit der Gerichtshof den Verträgen zufolge dazu die Kompetenz hat - die Jurisdiktion "über die Grundrechte [einräumen], wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes ergeben" (Art. F (2) EUV). Diese Tatsache sollte daher nicht nur als Sanktionierung einer gängigen Sprachpraxis des EuGH, sondern als Auftrag für die richterliche Fortentwicklung eines hochstehenden Grundrechtsschutzes aufgefaßt werden.

d) Stärkung des Europäischen Parlaments

Durch den Vertrag von Amsterdam dürfte auch dem zweiten Teil des Leitsatzes 3. b) des Maastricht-Urteils, der es für entscheidend erklärt, "daß die demokratischen Grundlagen der Union schritt haltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt", Genüge getan sein. Es wird durch diesen Vertrag das Verfahren der Mitentscheidung auf 24 neue Gebiete ausgeweitet und durch die neue Fassung des Artikels 189b EGV ein Schritt in Richtung Gleichberechtigung des Europäischen Parlaments in diesem Verfahren gegangen. Weiter geht aus den Artikeln F (1) und Fa EUV sowie aus Artikel 236 EGV hervor, daß die Stimmrechte eines Mitgliedstaates bei ernsthaftem und anhaltenden Bruch der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit suspendiert werden können, wodurch dieses Land in der europäischen Gesetzgebung nicht mehr mitwirken könnte.

3. Weitere Überlegungen zum Verhältnis Europarecht - Völkerrecht

3.1 Das Außenverhältnis

Ein von der EG abgeschlossenes internationales Abkommen ist in erster Linie ein Akt des Völkerrechts. Das Verhältnis eines solchen Abkommens zu anderen Normen des Völkerrechts unterliegt den gewöhnlichen völkerrechtlichen Grundsätzen.³¹

3.2 Das Innenverhältnis

Das Gemeinschaftsrecht kann den Rang des Völkerrechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung ebenso nach seinen (des Gemeinschaftsrechts) eigenen Gesetzmäßigkeiten regeln, wie dies die Nationalstaaten tun. Dabei sind die im Gemeinschaftsrecht entwickelten Lösungen andere, als die von den Staaten verwendeten. Das Gemeinschaftsrecht ist grundsätzlich für das Völkerrecht "durchlässiger". Dabei war es zu Recht der EuGH, der diese Lösungen in seinem Richterrecht entwickelte.

Im Folgenden soll aus Platzgründen nur auf das im EGV geregelte, unter Beteiligung der EG zustande gekommene Völkerrecht Rücksicht genommen werden.

Nach der klaren Regel des Art. 228 (7) EGV sind die nach Maßgabe des Artikels 228 geschlossenen Abkommen (d.h. Abkommen, bei denen die Gemeinschaft Vertragspartei ist) für die Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten verbindlich.³² Daraus ist ein Rang des solcherart zustandegekommenen Völkerrechts abzuleiten, der - im Gemeinschaftsinneren - zwischen dem primären und dem sekundären Gemeinschaftsrecht liegt. Dies gilt für den Fall, in dem der EuGH die Vereinbarkeit des völkerrechtlichen Aktes mit dem Primärrecht festgestellt hat. Wurden eine bestehende Unvereinbarkeit zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht nicht vom EuGH festgestellt und die übrigen Verfahren des Artikels 228 eingehalten, so ist ebenfalls von einer Bindung der Organe der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auszugehen, da die Einholung eines Gutachtens nur eine Kann-Bestimmung ist. Damit könnte gemeinschaftsrechtswidriges Völkerrecht als zeitlich spätere Norm sogar bestehendes Vertragsrecht aufheben. Diese Befürchtung wird durch das Gutachten 3/94 vom 13. Dezember 1995, Slg. S. I-4577, genährt, in dem der EuGH ausgesprochen hat, daß er auf das Ersuchen um eine Stellungnahme im Falle des bereits erfolgten Abschlusses des völkerrechtlichen Vertrages nicht einzugehen habe, da ein allfälliges negatives Gutachten ohne die rechtlichen Folgen bleiben würde, die der Artikel 228, Absatz 6, vorsehe (Punkt 13 des Gutachtens). Dieses Ergebnis ist natürlich unbefriedigend und bei einer Vertragsänderung zu korrigieren.

Gleichzeitig kann aus dem Gutachten 3/94 und aus anderen Urteilen³³ abgeleitet werden, daß nach Meinung des EuGH die Gemeinschaft gegenüber Völkerrechtsakten, an deren Zustandekommen die Gemeinschaft beteiligt ist, keinen "Souveränitätsspanzer"³⁴ besitzt. Der EuGH behilft sich allerdings im Falle des - vor dem EGV geschlossenen, nach ständiger Rechtsprechung die Gemeinschaft aber bindenden³⁵ - GATT-Abkommens von 1947 mit der Konstruktion, daß er, wenn sich Individuen³⁶ oder Mitgliedstaaten³⁷ auf die GATT-Widrigkeit von Gemeinschaftsrechtsbestimmungen berufen, die GATT-Konformität von Gemeinschaftsrechtsakten nur überprüfen könne, wenn sie in Ausführung einer besonderen Verpflichtung im Rahmen des GATT erlassen wurden oder wenn sie ausdrücklich auf bestimmte Bestimmungen des GATT verweisen. Diese Rechtsprechung ist auf das Fehlen eines ausdrücklichen "Souveränitätsspanzers" zurückzuführen. Staaten können dagegen aus Sicht des Völkerrechts jedenfalls einen "Souveränitätsspanzer" haben. Für sie genügt es, daß in ihrem Verfassungsrecht angeordnet ist, daß völkerrechtliche Verträge nur nach Inkraftsetzung von Vorschriften, die den völkerrechtlichen Akt für im innerstaatlichen Recht für anwendbar erklären (Vollzugsbefehl³⁸) oder nach "Einkleidung" des Inhalts des völkerrechtlichen Aktes in die Formen des innerstaatlichen Rechts (Transformation³⁹) in Kraft treten. Gleiches wäre grundsätzlich auch für die Gemeinschaft zu fordern, damit diese international gleichberechtigt auftreten kann. Dazu ist eine Vertragsänderung erforderlich.

Anhang I - Die Folgen des Maastricht-Urteils (unübersetzt)

Die Tendenzen des Maastricht-Urteils setzen sich in den folgenden Beschlüssen und Urteilen, durchwegs aus dem Bereich der deutschen "Bananen"-Verfahren, fort:

- a) im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25.1.1995 (2 BvR 2689/94, 2 BvR 52/95; abgedruckt in Europarecht Heft 1/2 1995, S. 91)
- b) im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 26.4.1995, 2 BvR 760/95 (abgedruckt in EuZW Heft 13/1995, S. 412)
- c) im Beschluß¹⁰ des Finanzgerichts Hamburg vom 19.5.1995, IV 119/95 H (Firma T./Hauptzollamt Hamburg-Jonas, abgedruckt in EuZW Heft 13 1995, S. 413)
- d) im Beschluß des Bundesfinanzhofes vom 9.1.1996 (VII B 225/95, abgedruckt in EuZW Heft 4/1996, S. 126)
- e) im Beschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 24.10.1996 (1 E 789/95 (V) u. 1 E 2949/93 (V), abgedruckt in EuZW Heft 6/1997, S. 183)¹¹
- f) im Beschluß vom 30.10.1996 (1 E 78/95 V), durch den das VG Frankfurt eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht veranlaßte.

Dabei machen sich einerseits äußerst bedenkliche Tendenzen bemerkbar, die auf die Überprüfung der Gültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten durch deutsche Gerichte hinauslaufen, und andererseits wurden einstweilige Maßnahmen erlassen, die gemeinschaftsrechtswidrige Einfuhr von Bananen genehmigten. Besonders bedenklich ist der unter c) erwähnte Fall, in dem zwar eine mit der Verfahrenszahl C-182/95 beim EuGH anhängige Vorabentscheidungsfrage gestellt wurde, aber zugleich in Aussicht gestellt wurde, daß bei unbefriedigendem Ausgang des Vorabentscheidungsverfahrens die Sache dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden würde. Das Bundesverfassungsgericht würde solcherart zum "Oberrichter" des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften. Diese Tendenzen sind allesamt zurückzuweisen.

Interesse ruft ferner das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 22.3.1995, 2 BvG 1/89 (abgedruckt in EuZW Heft 9 1995, S. 277) hervor, in dem festgestellt wird, daß die Bundesregierung durch die Art, in der sie am 3.10.1989 die Zustimmung zur Fernsehrichtlinie erklärt hatte, den Freistaat Bayern (und die dem Verfahren beigetretenen Länder in ihren Rechten aus Art. 70 I in Verbindung mit 24 I Grundgesetz sowie aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens) verletzt hat. Wenn jedoch die Bundesregierung lediglich gemäß einem ihr aus dem EG-Vertrag zustehenden, keinen weiteren Bedingungen unterworfenem Recht einer Richtlinie zugestimmt hat und diesem Recht entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu bleiben hat, so ist nicht nachvollziehbar, wie die Bundesregierung einen Verstoß begangen haben könnte. Das Bundesverfassungsgericht konnte also nur unter Außerachtlassung des Prinzips des Vorranges des Europarechts zu seinem Urteil gelangt sein.

¹⁰ annulliert durch Bundesfinanzhof, Beschluß vom 22.8.1995 (VII B 153, 154, 167, 172/95), siehe Dokument KOM(96)600, S. 462 der deutschen Fassung unter Berufung auf: Recht der internationalen Wirtschaft 1995, S. 871-873;

¹¹ Cf. den Kommentar von Albrecht Weber, Die Bananenmarktordnung unter Aufsicht des BVerfG?, EuZW Heft 6/1997, S. 165

Von Interesse ist auch der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 31.5.1995, 2 BvR 635/95 (abgedruckt in NJW 1995, Heft 34, S. 2216), der eine Verfassungsbeschwerde gegen das deutsche Zustimmungsgesetz vom 2.9.1994 (BGBl II, 2022) zum Beitrittsvertrag (Österreich, Finnland, Schweden) zum Gegenstand hatte. In der Verfassungsbeschwerde wurde im Lichte des Maßstabes des deutschen Verfassungsgrundsatzes der Gleichheit der Wahl (Art. 28 II 2, 38 I 2 Grundgesetz) die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments angegriffen. Obwohl der deutsche Bevölkerungsanteil in der EU bei 22% liege, stelle Deutschland nur 16% der Abgeordneten. Die Verfassungsbeschwerde wurde zwar nicht zur Entscheidung angenommen; dennoch erörtert das Gericht *de facto* die Berechtigung dieser Beschwerde, wenn es ausführt, daß [die gegenwärtige Zusammensetzung] dem Charakter der Europäischen Union als eines Verbandes souveräner Mitgliedstaaten entspreche und [diese] mithin nicht an den Maßstäben gemessen werden könne, die nach dem Grundgesetz für die Wahl eines Parlaments in der Bundesrepublik Deutschland Geltung haben. Weiter führt das Bundesverfassungsgericht aus, daß die Europäische Union kein Staatsvolk habe und daß vom Europäischen Parlament im derzeitigen Stadium der Integration eine lediglich ergänzende demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgehe.

Das einfachste Argument in diesem Zusammenhang, nämlich der Vorrang des Europarechts, wird vom Bundesverfassungsgericht leider nicht verwendet. Es wird *im Ergebnis* doch Europarecht anhand des Maßstabes des nationalen Verfassungsrechtes geprüft.

22. September 1997

STELLUNGNAHME

(Artikel 147 der Geschäftsordnung)

für den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte

zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht
(Bericht von Herrn Alber)

Institutioneller Ausschuß

Verfasser der Stellungnahme : Herr Wolfgang Ullmann

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 2. Juli 1997 benannte der Institutionelle Ausschuß Herrn Ullmann als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuß prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seiner Sitzung vom 22. September 1997.

In dieser Sitzung nahm er die nachstehenden Schlußfolgerungen mit 16 Stimmen bei 2 Gegenstimmen einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend die Abgeordneten De Giovanni, Vorsitzender, Corbett, stellvertretender Vorsitzender, Berthu, stellvertretender Vorsitzender, Ullmann (in Vertretung d. Abg. Aglietta), Verfasser der Stellungnahme, Barton, D'Andrea, Dankert (in Vertretung d. Abg. Dury), B.Donnelly, Duhamel, Fabre-Aubrespy (in Vertretung d. Abg. Bonde), Hager (in Vertretung d. Abg. Vanhecke), Herzog, Löow (in Vertretung d. Abg. Spiers), Mendez de Vigo, Schäfer, Spaak, Tsatsos, Valverde (in Vertretung d. Abg. Salafranca), Voggenhuber.

BEGRÜNDUNG

1. Der von Herrn Alber vorgelegte Berichtsentwurf baut auf dem Symposium auf, das der federführende Ausschuß am 21. und 22. Juni 1995 zu diesem Thema abgehalten hat. Problemhintergrund ist eine Entwicklung in der Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland, die es in Anknüpfung an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993 zum Vertrag von Maastricht unternimmt zu prüfen, ob einzelne Akte des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts von den Zustimmungsgesetzen des Deutschen Gesetzgebers zu den Europäischen Verträgen gedeckt sind. In der Sache geht es bei diesen Fällen um die Gewährung von Einfuhrlicenzen aufgrund der Bananenmarktordnung, rechtlich um die Tragweite des grundrechtlichen Eigentumschutzes und der Berufsfreiheit.
2. Gegenstand der Prüfung in dieser Stellungnahme können nicht die zahlreichen, von der Thematik des Berichts aufgeworfenen juristischen Fragen sein, für die der federführende Ausschuß verantwortlich ist. Hier geht es vielmehr um die Kompetenzen der Institutionen und um die institutionellen Aspekte der Hierarchie der Normen, unter Berücksichtigung der Tatsache, daß es nicht in allen Mitgliedstaaten Verfassungsgerichte gibt.

3. Zu recht stellt der Berichtsentwurf den Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts in den Mittelpunkt der Analyse. Dieser Grundsatz besagt insbesondere
 - daß Gerichte und staatliche Stellen der Mitgliedstaaten Vorschriften des nationalen Rechts nicht anwenden dürfen, wenn sie im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen;
 - daß der Europäische Gerichtshof bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts als Prüfungsmaßstab nur die Verträge und die anerkannten Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts heranzuziehen braucht (mit anderen Worten: nationale Verfassungsbestimmungen, insbesondere Grundrechte, sind für den Europäischen Gerichtshof Prüfungsmaßstäbe nur soweit sie sich als Gemeinschaftsgrundrechte aus der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten ergeben);
4. In dieser vom Europäischen Gerichtshof erarbeiteten Auslegung ist der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts von zentraler Bedeutung für die Einheitlichkeit und damit die Effizienz des Gemeinschaftsrechts, das einer der bedeutendsten Integrationsfaktoren ist. Diese Erkenntnis darf aber nicht in einem falschen Umkehrschluß dahin gewendet werden, daß das Gemeinschaftsrecht sich über die tragenden Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten hinwegsetzen könne. Der Respekt dieser Strukturen ist vielmehr eine Ausprägung des allgemeinen Subsidiaritätsgedankens in der Europäischen Union.
5. Die Europäische Union ist eine Union der Staaten und der Völker Europas. Sie setzt die Achtung der Verfassungsstrukturen ihrer Mitgliedstaaten als untereinander gleichwertig voraus. Wie der Vertreter der Europäischen Kommission im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, das zum Maastricht-Urteil führte, dargetan hat, sehen die Mitgliedstaaten im Rat davon ab, eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung gegen die Stimme eines Mitgliedstaates herbeizuführen, der dartun kann, daß ein solcher Beschluß eine Änderung seiner Verfassung erfordern würde. Von diesem Grundsatz bildet auch der Sanktionsmechanismus im neuen Artikel F(a) des Vertrages von Amsterdam keine Ausnahme, denn er läßt eine (im übrigen einstimmige) Entscheidung gegen die Stimme des betroffenen Staates nur zu, wenn dieser seine eigenen Verfassungsgrundsätze verletzt.
6. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine solche Praxis unter dem Aspekt der Gemeinschaftstreue vom Europäischen Gerichtshof überprüft werden kann. Hiergegen spricht, daß für eine solche Überprüfung der Europäische Gerichtshof nationales Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab heranziehen müßte. Eine Überprüfung der Beschlußfassung im Rat durch Gerichte der Mitgliedstaaten muß jedenfalls ausscheiden. Der Umstand, daß der Grundsatz des Respekts für die Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten durch politische Garantien und nicht durch Rechtsweggarantien gewährleistet ist, hat in der vierzigjährigen Geschichte des EG-Vertrags seine Wirksamkeit nicht beeinträchtigen können.
7. Eine andere Frage ist, inwieweit nationale Verfassungsgerichte das nationale Zustimmungsgesetz prüfen und darüber urteilen können, ob der Rechtsanwendungsbefehl für das Gemeinschaftsrecht wirksam ist. Daß eine solche Prüfung bei der gegenwärtigen institutionellen Konstruktion der Europäischen Union nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, ergibt sich daraus, daß die Geltung des Gemeinschaftsrechts aus völkerrechtlichen Verträgen zwischen Mitgliedstaaten abgeleitet ist. Diese Verträge haben besonderen Charakter, insoweit als sie supranationale Institutionen und Befugnisse schaffen. Ihr Inkrafttreten nach Unterzeichnung und Ratifikation entspricht hingegen den allgemeinen Regeln des Völkerrechts.

8. Die im Berichtsentwurf entwickelte These, Geltungsgrund des Gemeinschaftsrechts könne der gesellschaftliche Konsens über die Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinschaftsorgane sein, enthält interessante Aspekte für eine künftige Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. In der gegenwärtigen Phase der Integrationsgeschichte, die durch relativ rasch aufeinanderfolgende Regierungskonferenzen geprägt ist, wird aber kaum gezeigt werden können, daß in der allgemeinen Rechtsüberzeugung der Union der Vertragsschlußmodus durch eine originäre Rechtsetzungsbefugnis der Union verdrängt wurde. Dies bedeutet aber nicht, daß für die künftige Verfassungsentwicklung der Union in dieser Frage bereits das letzte Wort gesprochen ist.
9. Die Eigenart des Gemeinschaftsrechts kann deshalb beim gegenwärtigen Integrationsstand einer Überprüfung des Zustimmungsgesetzes durch ein Verfassungsgericht eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen, soweit die Verfassung dieses Mitgliedstaats eine verfassungsgerichtliche Prüfung solcher Gesetze ermöglicht. Die entscheidende Frage ist, welche Tragweite die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Zustimmungsgesetzes eines Mitgliedstaats anhand der Verfassung dieses Mitgliedstaats haben kann. Denn durch Einsetzung des Europäischen Gerichtshofes haben die Mitgliedstaaten ihren Willen zum Ausdruck gebracht, daß für die Auslegung der auf die Europäische Gemeinschaft bezogenen Texte, die Gegenstand des Zustimmungsgesetzes sind, und aller hierauf gestützten Akte, ausschließlich der Europäische Gerichtshof zuständig ist. Das bedeutet, daß ein nationales Verfassungsgericht im Rahmen seiner Zuständigkeiten prüfen kann, ob die nationale Verfassung den nationalen Gesetzgeber berechtigt, auf eine supranationale Einrichtung Aufgaben und Befugnisse in einem Umfang zu übertragen, wie sie durch die Tätigkeit der Organe der Union (einschließlich des Europäischen Gerichtshofes) konkretisiert werden. Eine solche globale Prüfung stünde nicht im Gegensatz zum Grundsatz vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts.
10. Der von einigen nationalen Verfassungsgerichten erhobene Anspruch, einzelne Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts daran zu prüfen, ob sie vom Zustimmungsgesetz gedeckt sind, ist dagegen nichts anderes als ein schlecht verschleierter Widerspruch zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts, weil er die Rechtsmassen des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts unzulässig vermischt. Denn die Frage, wozu der Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ermächtigt, ist wegen Artikel 219 EG-Vertrag für den Bereich des Gemeinschaftsrechts abschließend vom Europäischen Gerichtshof zu beurteilen¹². Der Prüfungsrahmen für nationale Verfassungsgerichte wird durch die Frage beschrieben, ob die nationale Verfassung dem nationalen Gesetzgeber gestattet, die Entstehung der durch die Europäischen Verträge umschriebenen und durch die Unionsorgane konkretisierten Rechtsmassen zu ermöglichen.
11. Die hier umrissene Prüfungskompetenz der nationalen Verfassungsgerichte läßt jede Freiheit für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration, solange diese sich im Rahmen der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten bewegt und die besonderen Verfassungsstrukturen der einzelnen Mitgliedstaaten unangetastet läßt. Für den politisch äußerst unwahrscheinlichen, bei der rechtlichen Analyse aber auch nicht mit letzter Sicherheit auszuschließenden Fall, daß bei globaler Betrachtung die Masse des Gemeinschaftsrechts diesen Rahmen überschreitet, werden Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten gegebenenfalls

¹² Dies kann dazu führen, daß das nationale Verfassungsgericht gehalten ist, dem Europäischen Gerichtshof eine Frage über die Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen. Dagegen wird es die Teile des Unionsvertrages, für die der Europäische Gerichtshof nicht zuständig ist, selbst auslegen können.

von der Verantwortung Gebrauch machen, die ihnen von der jeweiligen Verfassung übertragen wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

12. Aus den dargelegten Gründen ersucht der Institutionelle Ausschuß den federführenden Ausschuß, in seinem Entschließungsantrag zu betonen:
 - a) die Bedeutung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts als tragenden Grundsatz der Gemeinschaftsrechtsordnung;
 - b) die aus Artikel N des Unionsvertrags fließende Konsequenz, daß die Verbindlichkeit des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten durch die Zustimmungsgesetze der Mitgliedstaaten hergestellt wird;
 - c) die aus den Artikeln 164-188 und 219 EG-Vertrag fließende ausschließliche Befugnis des Europäischen Gerichtshofes, endgültig über die Tragweite der Aufgaben und Befugnisse zu urteilen, die den Gemeinschaftsorganen übertragen sind;
 - d) die verbleibende Verantwortung der Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten, zu prüfen, in welcher Form und in welchem Umfang die nationale Verfassung den nationalen Gesetzgeber dazu ermächtigt, durch ein Zustimmungsgesetz eine supranationale Rechtsordnung zu schaffen und sich an ihr durch Übertragung von Souveränitätsrechten zu beteiligen, so wie diese Rechtsordnung durch die Akte der Gemeinschaftsorgane konkretisiert wird.
 - e) daß die europäischen Rechtsvorschriften auf der Grundlage der Billigung sowohl durch den Rat als Vertreter der Mitgliedstaaten als auch durch das Parlament, das die Wähler unmittelbar vertritt, angenommen werden sollten - was auch immer häufiger der Fall ist -, wodurch diese Rechtsvorschriften eine doppelte Legitimität erhalten.

ENDNOTEN (unübersetzt)

1. EuGH. Urteil vom 15.7.19964, Rs. 6/64. Flaminio Costa ./ E.N.E.L. Slg. 1964. S 1251 ff.

2. EuGH. Urteil vom 17.12.1970, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel. Slg. 1964. S 1125 ff.

Siehe auch EuGH. Urteil vom 13.2.1969. Rs. 14/68. Walt Wilhelm ./ Bundeskartellamt. Slg. 1969. S. 1 ff. EuGH. Urteil vom 9.3.1978, Rs. 106/77, Staatliche Finanzverwaltung ./ S.p.A. Simmenthal. Slg. 1978. S. 629 ff. EuGH. Urteil vom 21.5.1987, Rs. 249.85. Albako Margarinefabrik Maria von der Linde ./ B.A.L.M. Slg 1987. S. 2345 ff.

3. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft, Arbeitsdokument W-6, "Das Verhältnis zwischen Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten" (1995), S. 24 ff.

4. Urteil des BVerfG vom 12.10.1993, 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, 155 ff. - Maastricht; Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs vom 12.10.1996, I/272/1994, Hanne Norup Carlsen u.a. ./ Poul Nyrup Rasmussen, EP-Dok. 219.606, S. 10 ff.

Vgl. Auch die in der Mitteilung an die Mitglieder des EP Nr. 9/95, EP-Dok. PE 213.532 zitierten, zumeist im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrages von Maastricht in den Jahren 1992/1993 ergangenen Urteile, insbesondere High Court of Justice (England), Urteil vom 30.7.1993 und Tribunal Constitucional (Spanien).

5. BVerfGE 89, 155, II auf S. 210 (C/II/3/b)

6. BVerfGE 89, 155, II auf S. 213 (D)

7. BVerfGE 89, 155, II, auf S. 204 (C/II/2/e)

8. BVerfGE 89, 155, II, auf S. 186 (C/II/2/b/2)

9. BVerfGE, 89, 155, II, auf S. 181, 182 (C; C/II/1)

10. Willy Rothley, Europa alla tedesca/Das Bundesverfassungsgericht, das Grundgesetz, die Gemeinschaft; 17. F.I.D.E Kongreß, I, Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne, S. 22-43, auf S. 28/29

11. Fromont, Europa und nationales Verfassungsrecht nach dem Maastricht-Urteil - Kritische Bemerkungen, JZ 1993, 800 (802)

12. S. 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189 des Urteils (C/I-C/II/1)

13. Op. Cit., S. 27

14. S. 186 des Urteils (C/II/2/b/2)

15. Z.B. S. 181, 183, 184, 186, 188, des Urteils (C/I-C/II/1)

16. BVerfGE 89, 155, II auf S. 188 (C/II/3)

17. Ibidem

18. EuGH-Urteil vom 22.10.1987, Foto Frost, Rs 314/85, Slg. S. 4199, § 15; schon in ähnliche Richtung gehend EuGH vom 21.5.1987, Albako gegen BALM, Rs 249/85, Slg. S. 2345, §14 " [...]Dieses Ergebnis stünde im Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der die Gültigkeit von Rechtsakten der Gemeinschaft nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden kann."

19. Vgl die Überlegungen von Hans Kelsen, Reine Rechtslehre, 2. Auflage, Wien, 1960, S. 221 ff (Abschnitt "Die Grundnorm des Völkerrechtes")

20. Kelsen, Reine Rechtslehre², S. 221; Noch deutlicher auf Seite 332: "Zwei Normenkomplexe des dynamischen Typus, wie die Völkerrechtsordnung und eine staatliche Rechtsordnung, können ein einheitliches System in der Weise bilden, daß sich die eine Ordnung als der anderen untergeordnet herausstellt, weil die eine eine Norm enthält, die die Erzeugung der Normen der anderen bestimmt und somit diese in jener ihren Geltungsgrund findet."

21. Kelsen, Reine Rechtslehre², S. 223

22. So Verdross/Sima: "Universelles Völkerrecht", 3. Auflage, Berlin 1984, Seite 547. Dies entspricht dem heute vorherrschenden gemäßigten Monismus mit Primat des Völkerrechts. Widersprüche zwischen dem staatlichen Recht und dem Völkerrecht werden nicht durch Nichtigkeit des staatlichen Rechts gelöst, sondern bewirken allenfalls Staatenverantwortlichkeit. Im gleichen Sinne Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., S. 116 und Kelsen, Reine Rechtslehre, 2. Aufl., S. 331 sowie S. 336/337.

23. Zur Ausgestaltung des Machtbereiches kam Kelsen, op. cit., S. 337, wie folgt zitiert werden: "Das positive Völkerrecht bestimmt, daß Menschen als Regierungen eines Staates anzusehen sind, wenn sie von anderen Regierungen gleicher Art unabhängig und fähig sind, der Zwangsordnung, aufgrund derer sie fungieren, seitens der Menschen, deren Verhalten diese Zwangsordnung regelt, dauernden Gehorsam zu verschaffen, das heißt: wenn diese nur dem Völkerrecht untergeordnete, relativ zentralisierte Zwangsordnung im großen und ganzen wirksam ist, gleichgültig, auf welchem Wege die auf ihrer Grundlage als Regierungsorgan fungierenden Menschen zu ihrer Stellung gekommen sind. Das bedeutet, daß die von einer solchen Zwangsordnung konstituierte Gesellschaft ein Staat, die sie konstituierende Zwangsordnung eine gültige Rechtsordnung im Sinne des Völkerrechts ist." - In der Sache identisch: Kelsen, S. 221

24. Eine der hier verwendeten Formel "Ausgestaltung des Machtbereichs" ähnliche Überlegung verwendet Zuleeg, wenn er auf die - von ihm bejahte - Frage, ob die Gemeinschaft eine Verfassung habe, folgende Definitionskriterien des Begriffs Verfassung gibt: "Wenn die Minimalbedingungen erfüllt sind, hat das fragliche Gebilde eine Verfassung. Der unerläßliche Satz von Vorschriften betrifft die Einsetzung organisatorischer Strukturen, die einer gewissen Stabilität bedürfen. Die Vorschriften bestimmen, durch wen und wie Anordnungen gegeben werden, und ein solches Organisationsstatut ist in den Gründungsverträgen zu finden." Zuleeg, "European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario", European Law Review, Vol. 22, No. 1, February 1997, p 19-34 auf Seite 21 (Übersetzung aus dem Englischen durch den Berichtersteller).

25. Vergleiche Kelsen, Reine Rechtslehre², S. 338

26. Diese Ausführungen stützen sich auf: Merkel, Adolf: "Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus" in Verdross, Alfred [Hg.]: "Gesellschaft Staat und Recht - Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre - Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstage gewidmet" Wien, Verlag Julius Springer, 1931; Walter, Robert: "Der Aufbau der Rechtsordnung", 2. unveränderte Auflage, Wien, Manz, 1974

27. Die ersten Ansätze zu dieser Formel finden sich im schon zitierten Urteil Costa/ENEL, wo von der "Nichteinwendbarkeit" ("inopposabilité") von einseitigen, dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden nationalen Maßnahmen die Rede ist. Zu erwähnen sind weiters die Urteile "Milchwerke Wöhrmann" (Rs 7-67, EuGH vom 4.4.1968, Slg. S. 260), "Internationale Handelsgesellschaft", EuGH vom 17.12.1970, Rs 11-70, Slg. S. 1125, "Walt Wilhelm" (EuGH vom 13.2.1969, Rs 14-68, Slg. S. 1, § 6), "Marimex" (EuGH vom 7.3.1972, Rs 84/71, Slg. S. 89, § 5), Kommission gegen Frankreich (EuGH vom 4.4.1974, "Code du travail maritime", Rs 167-73, Slg. S. 359, § 35, 41 und § 47), bestätigt zuletzt durch EuGH vom 13. März 1997, Rs C-197/96 (Kommission gegen Frankreich), ähnlich die EuGH-Urteile vom 6.5.1980, Rs 102/79 (Kommission /Belgien), § 10-12, und vom 23.5.1985, Rs 29/84 (Kommission/Deutschland), § 23 und 32.

28. [wenn auch in diesem Urteil, was in der späteren Rechtsprechung nicht wiederholt wurde, etwas weitergehend von einer Verhinderung des gültigen Zustandekommens von nachfolgenden, dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden Rechtsakten die Rede war]

29. z.B. in EuGH vom 21.5.1987, Rs 249/85 (Albako gegen BALM), Slg. S. 2345, § 17 oder EuGH vom 7.2.1991, Rs C-184/89 (Nimz) Slg. S. I-297, § 19 (betrifft Tarifverträge); zuletzt EuGH vom 13.3.1997, Rs C-358/95 (Tommaso

Morellato/USL no 11 di Pordenone)

30. Urteil des Obersten Gerichtshofs (Dänemark) vom 12. August 1996, I/272/1994 [siehe Mitteilung an die Mitglieder Nr. 39/96, PE 219.606] sowie Urteil vom 30. Juni 1994 der 3. Kammer des Landgerichts Ost (Østre Landsret) Nr. B-1344-93

31. Zur Rangordnung der Völkerrechtsquellen siehe Verdross, Völkerrecht, 5. Auflage, Wien 1964, S. 152-155

32. Cf EuGH vom 30.4.1974, Rs 181-73, Haegeman gegen Belgien, Slg. S. 449, § 5; EuGH vom 26.10.1982, Rs 104/81, Hauptzollamt Mainz gegen Kupferberg, Slg. S. 3641, § 13

33. z.B. EuGH vom 19.3.1996, Rs C-25/94, Slg. S. I-1469 (FAO-Urteil) und EuGH vom 9.8.1994, Rs C-327/91, Slg. S. I-3641 (Abschluß eines wettbewerbsrechtlichen Abkommens mit den USA)

34. Dieser Begriff wird von Bleckmann, Europarecht, 4. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München, 1985, S. 222, verwendet. Der EuGH geht in seinem Urteil Kupferberg, Rs 104/81, Slg. S. 3641, § 17, zwar nur den halben Weg, aber doch immerhin ein gutes Stück in die hier beschriebene Richtung: "Nach den Grundsätzen des Völkerrechts bleibt es den Gemeinschaftsorganen, die für das Aushandeln und den Abschluß eines Abkommens mit einem dritten Land zuständig sind, unbenommen, mit diesem Land zu vereinbaren, welche Wirkungen die Bestimmungen des Abkommens in der internen Rechtsordnung der Vertragsparteien haben sollen."

35. EuGH vom 12.12.1972, Rs 21 und 24/72, International Fruit Company, Slg. S. 1219 ff, § 18

36. Urteile vom 22.6.1989, Rs 70/87, Fediol, Slg. S. 1781 ff und vom 7.5.1991, § 19, Rs 69/89, Nakajima, Slg. S. I-2069 ff, auf S. 2178; im selben Sinne auch die Schlußfolgerungen des Generalanwalts Elmer vom 24.6.97 zu Rs. C-364/95 und C-365/95 "T.Port", der u.a. zur Frage der Vereinbarkeit der Bananenmarktordnung mit dem GATT Stellung nimmt

37. Urteil vom 5.10.1994, Rs C-280/93, Deutschland gegen Rat, Slg. S. I-4973 ff, § 111

38. Bleckmann, *ibid.*

39. Bleckmann, *ibid.*