

Robert Fischer

**Die Offenheit des deutschen Grundgesetzes  
und  
der spanischen Verfassung  
für  
den Fortgang der europäischen Integration**

Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik  
von Art. 23 I GG und Art. 93 S. 1 CE

Hartung-Gorre Verlag Konstanz  
1999

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	1
1. Die europäische Integration als Verfassungswirklichkeit .....	1
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration .....	5

### Erster Teil

#### Zum Stand der europäischen Integration

A. Die Rechtsnatur der Europäischen Union .....	11
1. Meinungsstand .....	12
a. Bundesstaat bzw. staatsähnliches Gemeinwesen .....	12
b. Noch kein Bundesstaat bzw. noch kein echtes Staatswesen .....	13
2. Stellungnahme .....	16
a. Völkerrechtliche und staatsrechtliche Staatenverbindungen .....	16
b. Abgrenzungskriterien für völkerrechtliche und staatsrechtliche Staatenverbindungen .....	17
1) Art der Entstehung .....	17
2) Äußere Rechtsform .....	18
3) Völkerrechtsunmittelbarkeit .....	18
4) Austrittsmöglichkeit .....	19
5) Kompetenzverteilung .....	20
6) Kompetenz-Kompetenz .....	21
7) Zusammenfassung .....	23
c. Klassifizierung der supranationalen Organisation .....	24
1) Die supranationale Organisation als völkerrechtliche Staatenverbindung .....	25
2) Die supranationale Organisation als internationale Organisation mit besonderem Integrationsgrad .....	26
a) Entstehung und Entwicklung des Begriffs der Supranationalität .....	26

b) Elemente der Supranationalität .....	29
(1) Möglichkeit einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten auch gegen deren Willen .....	29
(2) Unmittelbare Wirkung und Vorrang des supranationalen Rechts .....	30
(3) Existenz einer obligatorischen Gerichtsbarkeit .....	30
(4) Eigenständigkeit des supranationalen Rechts .....	31
(5) Finanzielle Selbständigkeit der supranationalen Organisation .....	31
d. Klassifizierung der Europäischen Union .....	32
1) Kompetenzverteilung .....	32
2) Kompetenz-Kompetenz .....	33
a) Art. NEUV .....	34
b) Art. 235 EGV .....	36
c) Ergebnis .....	37
3) Äußere Rechtsform .....	37
4) Austrittsmöglichkeit .....	41
a) Kein Ausschluß der Kündigung nach dem EU-Vertrag (EG-Vertrag) .....	43
b) Ordentliche Kündigung des EU-Vertrags (EG-Vertrags) .....	45
c) Außerordentliche Kündigung des EU-Vertrags (EG-Vertrags) .....	46
d) Stellungnahme .....	49
(1) Außerordentliche Kündigung des EG-Vertrags nach Art. 60 WVRK wegen einer Vertragsverletzung .....	50
(2) Außerordentliche Kündigung des EG-Vertrags nach Art. 61 WVRK wegen einer Unmöglichkeit der Vertragserfüllung .....	51
(3) Außerordentliche Kündigung des EG-Vertrags nach Art. 62 WVRK wegen einer grundlegenden Änderung der Vertragsumstände .....	52
(4) Außerordentliche Kündigung des EU-Vertrags nach Art. 60 WVRK wegen einer Vertragsverletzung .....	52
(5) Außerordentliche Kündigung des EU-Vertrags nach Art. 61 WVRK wegen einer Unmöglichkeit der Vertragserfüllung .....	53
(6) Außerordentliche Kündigung des EU-Vertrags nach Art. 62 WVRK wegen einer grundlegenden Änderung der Vertragsumstände .....	53
(7) Zusammenfassung .....	53

## Zweiter Teil

### Die Offenheit des deutschen Grundgesetzes für die europäische Integration

B. Die Entscheidung des Grundgesetzes für eine offene Staatlichkeit .....	57
C. Die deutsche Integrationsnorm nach Art. 23 I GG .....	59
1. Europäische Union .....	60
a. Europäische Union als Entwicklungsstufe .....	60
b. Europäische Union als Integrationsziel .....	61
c. Europäische Union als Staatsziel .....	62
1) Bindungswirkung einer Staatszielbestimmung .....	62
2) Bindungswirkung der Staatszielbestimmung nach Art. 23 I 1 GG .....	63
a) Bindung der deutschen Staatsgewalt .....	63
b) Pflicht zur Entwicklung der Europäischen Union .....	63
c) Pflicht zum Eintreten für eine Entwicklung der Europäischen Union iSd in Art. 23 I 1 GG niedergelegten Strukturgrundsätze .....	65
d) Pflicht zum Eintreten für ein vereintes Europa .....	66
e) Verfassungsrechtliche Geltung des europäischen Gemeinschaftsrechts .....	67
d. Entwicklungsoffenheit der Europäischen Union .....	68
1) Entwicklungsgrenzen nach Art. 23 I 1 GG .....	68
2) Entwicklungsgrenzen nach Art. 23 I 3 GG .....	69
3) Ergebnis .....	69
2. Bund .....	70
3. Hoheitsrechte .....	71
a. Der Begriff Hoheitsrechte iSv Art. 24 I GG .....	71
1) Kriterium des Durchgriffs in den innerstaatlichen Bereich .....	72
2) Kriterium der „faktischen Durchgriffswirkung“ .....	73
3) Kriterium des „meßbaren Einflußverlustes“ .....	74
b. Verbot der Übertragung der „Fülle der Staatsgewalt“ .....	75
1) Keine Eingliederung in einen europäischen Zentralstaat .....	75
2) Keine Eingliederung in einen europäischen Bundesstaat .....	76
c. Hoheitsrechte des Bundes und der Länder .....	76

4. Übertragung .....	78
a. Der Übertragungsbegriff iSv Art. 24 I GG .....	78
b. Die dogmatische Entwicklung des Übertragungsbegriffs iSv Art. 24 I GG .....	81
1) Keine Abtretung im zivilrechtlichen Sinne (keine „dingliche Wirkung“) .....	81
2) Verzicht und Anerkennung .....	83
c. Die dogmatische Bedeutung des Übertragungsbegriffs iSv Art. 24 I GG .....	86
1) Die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I GG und die Unteilbarkeit der Staatsgewalt .....	86
2) Kumulative Konkurrenz .....	88
3) Die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I GG als materielle Verfassungsänderung .....	90
a) Der Verzicht auf den „staatlichen Ausschließlichkeitsanspruch“ .....	92
b) Keine Veränderung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung .....	95
c) Keine vorweggenommene Verfassungsänderung .....	96
5. Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates .....	97
a. Funktion des Gesetzes nach Art. 23 I 2 GG .....	97
1) Völkerrechtlicher Vertrag .....	97
2) Öffnung der deutschen Rechtsordnung .....	98
b. Förmliches und ausreichend bestimmtes Bundesgesetz .....	100
c. Zustimmung des Bundesrates .....	101
d. Zwei-Drittel-Mehrheit nach Art. 23 I 3 GG iVm Art. 79 II GG .....	101
1) Die Auffassung der Bundesregierung .....	102
2) Die Auffassung des Bundesrates .....	102
3) Die Literaturauffassungen .....	103
a) Unterscheidung zwischen Hoheitsrechtsübertragungen mit und ohne Qualität einer materiellen Verfassungsänderung .....	103
b) Unterscheidung zwischen Hoheitsrechtsübertragungen und Integrationsakten im Rahmen des vertraglichen Integrationsprogramms .....	104

c)	Unterscheidung zwischen Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union mit und ohne Qualität einer materiellen Grundgesetzänderung .....	105
d)	Anerkennung einer „graduellen Abstufbarkeit“ von Hoheitsrechtsübertragungen (Kriterium des „meßbaren Einflußverlustes“) .....	106
4)	Stellungnahme .....	107
a)	Hoheitsrechtsübertragungen iSv Art. 23 I 2 GG .....	107
b)	Entstehungsgeschichtliche und teleologische Rechtfertigung der Unterscheidung zwischen Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union mit und ohne Qualität einer materiellen Grundgesetzänderung .....	108
c)	Behandlung der sog. Evolutivklauseln .....	109
5)	Praktische Anwendungsfälle von Art. 23 I 3 GG .....	110
a)	Gesetz zur Änderung der Satzung der Europäischen Investitionsbank .....	110
b)	Gesetz zu den EU-Beitrittsverträgen mit Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden .....	111
c)	Gesetz zu dem Beschluß des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften nach Art. 201 EGV und Art. 173 EAG .....	114
D.	Die grundgesetzliche Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 23 I GG .....	115
E.	Die grundgesetzlichen Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 23 I GG .....	117
1.	Die formellen Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 23 I GG .....	117
2.	Die materiellen Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 23 I GG .....	117
a.	Die unterschiedliche Zielrichtung der Strukturklausel nach Art. 23 I 1 GG und der Verfassungsbestandsklausel nach Art. 23 I 3 GG .....	118
b.	Die Strukturklausel nach Art. 23 I 1 GG .....	119
1)	Keine Forderung nach „struktureller Kongruenz“ .....	120
2)	Auslegungsregel für Strukturgrundsätze nach Art. 23 I 1 GG .....	123
3)	Demokratische Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG .....	124
a)	Inhalt der demokratischen Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG .....	124
b)	Die demokratische Legitimation der Europäischen Union (kein „Demokratiedefizit“) .....	127

c)	Demokratische Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG und der Ausbau der Europäischen Union .....	129
	(1) Das parlamentarische Regierungssystem als Maßstab demokratischer Legitimation iSv Art.23 I 1 GG .....	131
	(2) Verwirklichung des parlamentarischen Regierungssystems in der Europäischen Union .....	134
	(3) Stärkere Anbindung der mitgliedstaatlichen Vertreter an die nationalen Parlamente .....	137
	(4) Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments .....	139
	(a) Keine Änderung der Rechtsnatur der Europäischen Union .....	139
	(b) Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und die Sitzverteilung im Europäischen Parlament .....	140
4)	Rechtsstaatliche Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG .....	143
5)	Soziale Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG .....	146
6)	Föderative Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG .....	149
	a) Inhalt der föderativen Grundsätze iSv Art. 23 I 1 GG .....	149
	b) Das Stimmgewicht der EU-Mitgliedstaaten im Rat .....	152
7)	Der Grundsatz der Subsidiarität .....	157
8)	Ein dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz .....	159
	a) Inhalt eines dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes .....	159
	b) Die Gerichtsbarkeit des Bundesverfassungsgerichts und der von der Europäischen Union nach Art. 23 I 1 GG zu gewährleistende Grundrechtsschutz .....	162
c.	Die Verfassungsbestandsklausel nach Art. 23 I 3 GG .....	164
	1) Die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland .....	166
	a) Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in einen europäischen Zentralstaat .....	167
	b) Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in einen europäischen Bundesstaat .....	167
	(1) Die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland als Staatlichkeit im Sinne der Bundesländer .....	167
	(2) Die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland als souveräne Staatlichkeit .....	168
	(3) Stellungnahme .....	169

c)	Entleerung der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland .	170
(1)	Der Vergleich mit der Länderstaatlichkeit als Integrationsgrenze .....	173
(2)	Die „verfassungsgebende Grundentscheidung“ des pouvoir constituant nach Art. 79 III GG als Integrationsgrenze .....	174
(3)	Die „Identität“ der Verfassungsordnung als Integrationsgrenze .....	175
(4)	Stellungnahme .....	178
(a)	Der Vergleich mit der Länderstaatlichkeit als Integrationsgrenze .....	178
(b)	Die „verfassungsgebende Grundentscheidung“ des pouvoir constituant nach Art. 79 III GG als Integrationsgrenze .....	180
(c)	Die „Identität“ der Verfassungsordnung als Integrationsgrenze .....	182
(d)	Zusammenfassung .....	182
2)	Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland .....	187
a)	Die Gliederung des Bundes in Länder .....	188
(1)	Quantitative Bestimmung des „Hausguts“ der Länder .....	189
(2)	Qualitative Bestimmung des „Hausguts“ der Länder .....	189
(a)	Kompetenzvielfalt .....	190
(b)	Kompetenzen in den Bereichen aller drei Staatsgewalten .....	191
(c)	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen .....	191
(d)	Historisch gewachsene Erscheinungsformen der Länderstaatlichkeit .....	191
(3)	Kombination einer quantitativen und qualitativen Bestimmung des „Hausguts“ der Länder .....	192
(4)	Die Länder als „Zentren demokratisch legitimer politischer Entscheidung“ .....	192
(5)	Stellungnahme .....	193
(a)	Die Länder als „Zentren demokratisch legitimer politischer Entscheidung“ .....	194
(b)	Kompensation von Länderkompetenzen .....	195
(c)	Die Situation der Länder in der Europäischen Union ...	198
b)	Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung .....	201
3)	Das Demokratieprinzip .....	202
a)	Der Grundsatz der Volkssouveränität nach Art. 20 II 1 GG und das sog. Mehrheitsprinzip .....	203
b)	Der Grundsatz der Volkssouveränität nach Art. 20 II 1 GG und „echte“ Parlamentskompetenzen des Europäischen Parlaments .....	205
c)	Der Grundsatz der Volkssouveränität nach Art. 20 I 1 GG und Hoheitsrechtsübertragungen nach Art. 23 I 2 GG .....	207

4) Das Rechtsstaatsprinzip .....	209
5) Das Sozialstaatsprinzip .....	215
6) Die in Art. 1 GG niedergelegten Grundsätze .....	216

### **Dritter Teil**

#### **Die Offenheit der spanischen Verfassung für die europäische Integration**

F. Die internationalistische Ausrichtung der spanischen Verfassung .....	219
G. Die spanische Integrationsnorm nach Art. 93 S. 1 CE .....	220
1. Internationale Organisation oder Institution .....	221
2. Aus der Verfassung abgeleitete Kompetenzen .....	223
a. Kompetenzen aus den Bereichen aller drei Staatsgewalten .....	223
b. Kompetenzen des Zentralstaats und der autonomen Gemeinschaften .....	223
c. Nicht sämtliche Kompetenzen .....	224
3. Übertragung der Ausübung .....	225
a. Der historische Ursprung der Integrationskonzeption von Art. 93 S. 1 CE .....	226
b. Die dogmatische Bedeutung der Integrationskonzeption von Art. 93 S. 1 CE .....	227
1) Keine Beschränkung der spanischen Souveränität .....	228
2) Keine Auflösung des spanischen Staates .....	229
3) Umkehrbarkeit der Übertragung .....	230
4) Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 3b EGV .....	231
5) Kein Spezialfall der Verfassungsänderung .....	232
c. Die Kritik an der Integrationskonzeption von Art. 93 S. 1 CE .....	235

4. Vertrag .....	238
5. Organgesetz .....	239
a. Abgrenzung eines Organgesetzes von anderen Gesetzen .....	239
b. Besonderheiten des Organgesetzes nach Art. 93 S. 1 CE .....	240
c. Verfahren bis zur Ratifizierung .....	242
H. Die verfassungsrechtliche Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE .....	243
1. Die Auffassung des spanischen Verfassungsgerichts .....	244
2. Die Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE an Art. 168 I CE .....	245
3. Die Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE an den „Verfassungskern“ .....	247
4. Stellungnahme .....	249
a. Argumente gegen eine nur begrenzte verfassungsrechtliche Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE .....	250
b. Argumente für eine Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE an die gesamte Verfassung .....	252
c. Die doppelte Bindung der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE an die Grundwerte und Grundprinzipien der Verfassung .....	253
I. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE .....	254
1. Die formellen Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE .....	255
a. Die Beteiligung der Cortes Generales an Integrationsvorhaben .....	255
b. Die Beteiligung des spanischen Volks an Integrationsvorhaben (Referendum) .....	256
c. Die Beteiligung der autonomen Gemeinschaften an Integrationsvorhaben .....	258
1) Die Beteiligung der autonomen Gemeinschaften an den internationalen Beziehungen .....	258
2) Die Beteiligung der autonomen Gemeinschaften an Integrationsvorhaben nach den Autonomiestatuten .....	262

2. Die materiellen Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 93 S. 1 CE .....	263
a. Die spanische Staatssouveränität .....	266
1) Die spanische Staatssouveränität und die Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt .....	267
2) Die spanische Staatssouveränität und die Übertragbarkeit aus der Verfassung ableitbarer Kompetenzen .....	268
3) Die spanische Staatssouveränität und das Wahlrecht .....	269
4) Keine Eingliederung in einen europäischen Staat (Bundesstaat) .....	270
b. Der Begriff der supranationalen Organisation .....	270
c. Die Grundwerte und Grundprinzipien der Verfassung .....	271
1) Die Grundrechte nach Art. 10,14-52 CE .....	274
2) Das Demokratieprinzip nach Art. 1 I CE .....	275
3) Das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 1 I CE .....	279
4) Das Sozialstaatsprinzip nach Art. 1 I CE .....	281
5) Das autonomiestaatliche System Spaniens nach Art. 2, 137-139, 143-158 CE .....	283

## Vierter Teil

### Zum Fortgang der europäischen Integration

J. Zusammenfassung .....	287
K. Verfassungsrechtliche Grenzen zukünftiger Integrationsvorhaben .....	293
1. Sektoraler Ausbau der Europäischen Union .....	293
a. Formelle Grenzen .....	294
b. Materielle Grenzen .....	294
2. Gründung eines europäischen Staates (Bundesstaates) .....	299
a. Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in einen europäischen Staat (Bundesstaat) .....	300
b. Eingliederung Spaniens in einen europäischen Staat (Bundesstaat) .....	308