„Maastricht-Urteil“ des BVerfG vom 12. 10. 1993

Aktenzeichen 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92

1. Im Anwendungsbereich des Art. 23 GG schließt Art. 38 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflußnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.
2. Das Demokratieprinzip hindert die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer - supranational organisierten - zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist.
3. a) Nimmt ein Verbund demokratischer Staaten hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. Mithin erfolgt demokratische Legitimation durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzu tritt - im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend - innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament.
b) Entscheidend ist, 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.
4. Vermitteln - wie gegenwärtig - die Staatsvölker über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.
5. Art. 38 GG wird verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der - supranationalen - Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]). Das bedeutet zugleich, daß spätere wesentliche Änderungen des im Unions-Vertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind. Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen

eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen (vgl. BVerfGE 75, 223).

6. Bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften ist zu beachten, daß der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf; eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.
7. Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (Abweichung von BVerfGE 58, 1 [27]). Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem "Kooperationsverhältnis" zum Europäischen Gerichtshof aus.
8. Der Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas, keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat.
9. a) Art. F Abs. 3 EUV ermächtigt die Union nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel oder sonstige Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet.
b) Art L EUV schließt die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs nur für solche Vorschriften des Unions-Vertrags aus, die nicht zu Maßnahmen der Union mit Durchgriffswirkung auf den Grundrechtsträger im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten ermächtigen. c) Die Bundesrepublik Deutschland unterwirft sich mit der Ratifikation des Unions-Vertrags nicht einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren "Automatismus" zu einer Währungsunion; der Vertrag eröffnet den Weg zu einer stufenweisen weiteren Integration der europäischen Rechtsgemeinschaft, der in jedem weiteren Schritt entweder von gegenwärtig für das Parlament voraussehbaren Voraussetzungen oder aber von einer weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängt.

Urteil
des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. und 2. Juli 1993

-- 2 BvR 2134, 2159/92 --

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden 1. des Herrn B... - Bevollmächtigter: Prof. Dr. K. A. Schachtschneider, Hubertusstraße 6, Nürnberg - gegen das Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (BGBl. II S. 1251) sowie gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) und Antrag, andere Abhilfe im Sinne des Art. 20 Abs. 4 GG durch Feststellung der Grundgesetzwidrigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 zu schaffen, um Widerstand gegen staatliche Organe der Bundesrepublik Deutschland zu erübrigen und Anträge auf Erlaß einstweiliger Anordnungen - 2 BvR 2134/92 -; 2. a) der Frau B..., b) des Herrn G..., c) der Frau R..., d) des Herrn T... - Bevollmächtigte: Rechtsanwalt Hans-Christian Ströbele, Holsteiner Ufer 22, Berlin [zu a) bis d)], Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Eichendorffstraße 15, Bremen [zu d)] - gegen das Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (BGBl. II S. 1251) - 2 BvR 2159/92 -.

Entscheidungsformel:

1. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1. gegen das Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (Bundesgesetzbl. II Seite 1251) wird zurückgewiesen. Seine Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (Bundesgesetzbl. I Seite 2086) wird verworfen.

2. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 2. werden verworfen.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die deutsche Mitwirkung an der Gründung der Europäischen Union durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) und das Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (BGBl. II S. 1251).

1

I.

1. Am 7. Februar 1992 wurde der zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ausgehandelte Vertrag über die Europäische Union (im folgenden Unions-Vertrag [EUV]) im niederländischen Maastricht unterzeichnet. Nach dem Eingangsartikel dieses Vertrages erreicht der mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleitete Prozeß der europäischen Integration nun eine "neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" (Art. A Abs. 2 EUV).

2

a) Durch den Unions-Vertrag gründen die Vertragsparteien untereinander eine "Europäische Union" (Art. A Abs. 1 EUV). Sie hat die Aufgabe, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten (Art. A Abs. 3 Satz 2 EUV). Die Union setzt sich nach näherer Maßgabe von Art. B EUV die Ziele, einen Wirtschafts- und Sozialraum ohne Binnengrenzen zu schaffen, eine Wirtschafts- und Währungsunion - auf längere Sicht mit einheitlicher Währung - zu errichten, die Identität der Union auf internationaler Ebene vor allem durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - auf längere Sicht auch durch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik - zu behaupten, eine Unionsbürgerschaft einzuführen, die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zu entwickeln sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand voll zu wahren und weiterzuentwickeln. Nach Art. F Abs. 3 EUV stattet sich die Union mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.

3

Die Grundlage der Europäischen Union wird durch die drei bestehenden Europäischen Gemeinschaften (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft [EWG] - jetzt: Europäische Gemeinschaft [EG], Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl [EGKS], Europäische Atomgemeinschaft [EAG]) gebildet und ergänzt durch zwei mit dem Unions-Vertrag eingeführte Formen der Zusammenarbeit, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. B, 2. Gedankenstrich, Art. J EUV) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Art. B, 4. Gedankenstrich, Art. K EUV) - sog. "Drei-Säulen-Konzept" (Art. A Abs. 3 EUV). Der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Kommissionspräsident zusammenkommen, gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest (Art. D EUV).

4

b) Die bisherige "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" wird zu einer "Europäischen Gemeinschaft" mit zusätzlichen Aufgaben und Befugnissen erweitert (Art. G EUV). Im Hinblick darauf wird der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) geändert. Auch in seiner neuen Fassung - als Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden EGV) - hält er am Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung fest (Art. 3 b Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 Satz 2, Art. 4 a, Art. 4 b, Art. 189 Abs. 1 EGV). Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 b Abs. 2 EGV) wird die Gemeinschaft in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf

Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können. Art. 3 b Abs. 3 EGV bestimmt sodann, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen.

5

b 1) Durch den Unions-Vertrag wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt, die aus der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abgeleitet ist (Art. 8 EGV), das Recht der Freizügigkeit vermittelt (Art. 8 a EGV), das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen im Wohnsitzstaat begründet und auch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nach dem Wohnsitz zuordnet und insoweit von der Staatsangehörigkeit löst (Art. 8 b EGV). Jeder Unionsbürger genießt subsidiären diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaates nach Maßgabe des Art. 8 c EGV. Außerdem enthält der Vertrag Ansätze zu einer gemeinsamen Visapolitik (Art. 100 c EGV; Art. K.1 Nr. 2 EUV).

6

b 2) Der Unions-Vertrag begründet weitere Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft für die Bildungspolitik (Art. 126 EGV), die Berufsbildungspolitik (Art. 127 EGV), die Kulturpolitik (Art. 128 EGV), die Gesundheitspolitik (Art. 129 EGV), den Verbraucherschutz (Art. 129 a EGV) und für transeuropäische Netze (Art. 129 b ff. EGV). In Art. 130 d EGV und im Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vereinbaren die Vertragsparteien einen Kohäsionsfonds, der finanzielle Beiträge der Gemeinschaft für Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur bereitstellen wird.

7

b 3) Die seit 1972 geplante Wirtschafts- und Währungsunion wird nunmehr durch Titel VI des EG-Vertrags eingeführt. Während die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemäß Art. 102 a ff. EGV zu koordinieren ist und Leitlinien der Gemeinschaft zur Gewährleistung der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten unterworfen wird, wird die Währungspolitik schrittweise vergemeinschaftet und in die Hand eines Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) gelegt (Art. 105 ff. EGV).

8

Die erste Stufe (Konvergenzstufe) der Wirtschafts- und Währungsunion, die bereits am 1. Juli 1990 begonnen hat, soll das Europäische Währungssystem (EWS) durch die Mitwirkung aller Mitgliedstaaten vollenden. Ihr folgt gemäß Art. 109 e EGV am 1. Januar 1994 die zweite Stufe (Koordinierungsstufe), die eine Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion vorbereitet. Zu diesem Zweck beseitigen die Mitgliedstaaten bereits vor dem 1. Januar 1994 durch nationale Maßnahmen alle noch vorhandenen Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs sowie etwaige Kreditierungsmöglichkeiten oder Zugangsvorrechte der öffentlichen Hand bei den Zentralbanken (Art. 109 e Abs. 2 Buchst. a, 1. Gedankenstrich

EGV) und treffen Vorsorge zur Erreichung von Preisstabilität, zur Sanierung ihrer öffentlichen Finanzen und für einen angemessenen öffentlichen Schuldenstand (Art. 109 e Abs. 2 Buchst. a, 2. Gedankenstrich EGV). Mit Eintritt in die zweite Stufe wird das Europäische Währungsinstitut errichtet. Es ist Vorläufer der Europäischen Zentralbank (EZB) und bereitet deren Tätigkeit in der dritten Stufe vor (Art. 109 f EGV).

9

In der dritten Stufe werden die Kompetenzen der Mitgliedstaaten für die gesamte Währungspolitik (Geld-, Kredit-, Zins- und Wechselkurspolitik) von der Europäischen Gemeinschaft wahrgenommen. Zu diesem Zweck werden ein ESZB und eine unabhängige EZB geschaffen (Art. 4 a i.V.m. Art. 105 ff. EGV). Der Eintritt in die dritte Stufe hängt davon ab, ob genügend Mitgliedstaaten bestimmte Erfordernisse der Preisstabilität, des jedenfalls nur mäßigen Haushaltsdefizits, der Wechselkursstabilität und des Zinsniveaus (Konvergenzkriterien) erfüllen (Art. 109 j Abs. 1 EGV i.V.m. dem Protokoll über die Konvergenzkriterien). Spätestens Ende 1996 entscheidet der Rat der Europäischen Gemeinschaften (in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs) mit qualifizierter Mehrheit, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt und ob es zweckmäßig ist, in die dritte Stufe einzutreten. Bejaht der Rat dies, kann bereits der Termin für die Errichtung einer EZB und die Einführung einer einheitlichen Währung bestimmt werden (Art. 109 j Abs. 3 EGV). Andernfalls soll die dritte Stufe spätestens am 1. Januar 1999 beginnen (Art. 109 j Abs. 4 EGV).

10

c) Dem Unions-Vertrag beigefügt ist ein zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches Großbritannien und Nordirland abgeschlossenes Abkommen über die Sozialpolitik. Danach unterstützt und ergänzt die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zur Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt sowie bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz sowie der beruflichen Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Der Rat kann zu diesem Zweck unter den Voraussetzungen des Art. 2 des Abkommens durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen.

11

2. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992, das u.a. die Art. 23, Art. 28 Abs. 1 Satz 3, Art. 52 Abs. 3 a und Art. 88 Satz 2 in das Grundgesetz einfügt, ist im Bundesgesetzblatt I vom 24. Dezember 1992 (S. 2086) verkündet worden und am 25. Dezember 1992 in Kraft getreten.

12

Art. 23 Abs. 1 GG n.F. hat folgenden Wortlaut:

13

"Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3."

14

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ist folgender Satz 3 eingefügt worden:

15

"Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar."

16

Art. 52 GG ist um folgenden Abs. 3 a ergänzt worden:

17

"Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten; Artikel 51 Abs. 2 und 3 Satz 2 gilt entsprechend."

18

Der die Bundesbank betreffende Art. 88 GG hat einen Satz 2 erhalten:

19

"Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet."

20

3. Der Deutsche Bundestag beschloß am 2. Dezember 1992 in abschließender Lesung mit 543 von 568 abgegebenen Stimmen das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag (Sten.Ber. 12/126 S. 10879 ff.); der Bundesrat stimmte am 18. Dezember 1992 dem Gesetz einstimmig zu (BRDrucks. 810/92, Sten.Ber. der 650. Sitzung vom 18. Dezember 1992). Das Gesetz ist am 30. Dezember 1992 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und am 31. Dezember 1992 in Kraft getreten (BGBl. II S. 1251 ff.). In der Sitzung vom 2. Dezember 1992 faßte der Bundestag eine Entschließung zur Wirtschafts- und Währungsunion, in der es heißt:

21

"... 3. Der Deutsche Bundestag erkennt an, daß der Vertrag über die Europäische Union eine Grundlage für eine stabile europäische künftige Währung schafft, insbesondere durch die Sicherung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Vereinbarung von Stabilitätskriterien für die teilnehmenden Mitgliedstaaten.

22

Dabei werden beim Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion die Stabilitätskriterien eng und strikt auszulegen sein. Die Entscheidung für den Übergang zur dritten Stufe kann nur auf der Grundlage erwiesener Stabilität, des Gleichlaufs bei den wirtschaftlichen Grunddaten und erwiesener dauerhafter haushalts- und finanzpolitischer Solidität der teilnehmenden Mitgliedstaaten getroffen werden. Sie darf sich nicht an Opportunitätsgesichtspunkten, sondern muß sich an den realen ökonomischen Gegebenheiten orientieren. Die Natur der Kriterien bedingt es, daß ihre Erfüllung nicht nur statistisch gesichert werden kann. Ihre dauerhafte Erfüllung muß vielmehr auch aus dem Verlauf des Konvergenzprozesses glaubhaft sein. Die künftige europäische Währung muß so stabil sein und bleiben wie die Deutsche Mark.

23

Der Deutsche Bundestag wird sich jedem Versuch widersetzen, die Stabilitätskriterien aufzuweichen, die in Maastricht vereinbart worden sind. Er wird darüber wachen, daß der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sich streng an diesen Kriterien orientiert.

24

Der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert auch eine Bewertung durch den Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung bedarf demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Artikel 109 j Abs. 3 und 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des zustimmenden Votums des Deutschen Bundestages. Das Votum des Deutschen Bundestages bezieht sich auf dieselbe Materie wie die Bewertung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister und die Entscheidung des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs.

25

4. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf zu erklären, daß sie dieses Votum des Deutschen Bundestages respektieren wird.

26

5. Er fordert die Bundesregierung auf, diese Vorgehensweise den Vertragspartnern sowie der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament mitzuteilen.

27

6. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, ihm ab 1994 jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Konvergenz in der Europäischen Union vorzulegen. ..." (BTDrucks. 12/3906; Sten.Ber. 12/126 S. 10879 ff.).

28

Der Bundesrat faßte in seiner Sitzung vom 18. Dezember 1992 eine weitgehend gleichlautende Entschließung (BRDrucks. 810/92 S. 6 f.).

29

Am 2. April 1993 sandte der Bundesminister der Finanzen Dr. Waigel an die Vorsitzende des Europaausschusses des Deutschen Bundestages Dr. Hellwig ein Schreiben, in dem es u.a. heißt:

30

"... Im Plenum des Deutschen Bundestages habe ich am 2. Dezember 1992 bereits festgestellt, die Bundesregierung werde sich vor dem wichtigen Schritt in die Währungsunion "der Rückendeckung der gesetzgebenden Gremien versichern". Ich habe dabei auf das

"zustimmende Votum" Bezug genommen, von dem in den übereinstimmenden Entschließungen des Bundestages und Bundesrates gesprochen wird.

31

Ich habe mich auch bereit erklärt, das zwischen Parlament und Bundesregierung gewählte Verfahren unseren Partnern in der Gemeinschaft in Zusammenarbeit mit dem Bundesaußenminister mitzuteilen.

32

Diese Mitteilung sollte alsbald nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch die Bundesregierung erfolgen, mit der das Ratifikationsverfahren bei uns abgeschlossen wird. ..."

33

4. Nach Art. R Abs. 1 EUV bedarf der Unions-Vertrag der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Ratifikationsurkunden sind bei der Regierung der Italienischen Republik zu hinterlegen.

34

Nachdem die Beschwerdeführer den Erlaß einer einstweiligen Anordnung beantragt hatten, um eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland an den Unions-Vertrag zu verhindern, erklärte der Bundespräsident - durch den Chef des Bundespräsidialamtes -, er werde die Ratifikationsurkunde erst unterzeichnen, wenn das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache entschieden habe. Die Bundesregierung sicherte zu, die Ratifikationsurkunde vorerst nicht zu hinterlegen.

35

II.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag und gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. Der Beschwerdeführer zu 1. rügt eine Verletzung seiner Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 sowie aus Art. 20 Abs. 4 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG. Die Beschwerdeführer zu 2. sind in der Bundesrepublik Deutschland gewählte Abgeordnete des Europäischen Parlaments, erheben die Verfassungsbeschwerde jedoch als Bürger der Bundesrepublik Deutschland und machen im wesentlichen eine Verletzung ihrer grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 20 Abs. 4 sowie Art. 38 Abs. 1 und 2 GG geltend.

36

1. a) Der Beschwerdeführer zu 1. trägt vor, er sei in seinem Recht aus Art. 38 GG verletzt, das jedem Bürger ein Recht auf demokratisch legitimierte Vertretung im Deutschen Bundestag gewähre und sein Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) schütze. Dieses Teilhaberecht werde dadurch substantiell vermindert, daß der Unions-Vertrag wesentliche Kompetenzen des Deutschen Bundestages auf Organe der Europäischen Gemeinschaften "übertrage" und der Union in Art. F Abs. 3 EUV sogar eine Kompetenz-Kompetenz einräume, die sie dazu benutzen könne, beliebige weitere Kompetenzen an sich zu ziehen. Nach dieser Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft werde Staatsgewalt in Deutschland nicht mehr wesentlich von den gewählten Vertretern des ganzen deutschen Volkes im Deutschen Bundestag und damit nicht mehr vom deutschen Volk ausgeübt.

37

Zudem werde Art. 38 GG auch wegen eines Demokratiedefizits auf der Gemeinschaftsebene verletzt. Der eigentliche Gesetzgeber in der Europäischen Union sei der Rat, also die Regierungen und der Sache nach die Regierungschefs; das Europäische Parlament habe im wesentlichen nur eine beratende Funktion. Damit würden das demokratische Prinzip und das Erfordernis der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in ihr Gegenteil verkehrt, weil die Verwaltung, die die Gesetze vollziehe, sich die Gesetze selbst gebe. Dieser Mangel werde auch nicht durch eine ausreichende Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Parlamente an der Rechtsetzung auf der Ebene der Gemeinschaft kompensiert.

38

Demgegenüber habe jeder Bürger das Recht, daß der Wahlakt seinen wesentlichen Inhalt, das wirkliche Gesetzgebungsorgan zu wählen, behalte. Der Beschwerdeführer sei darüber hinaus auch in seiner Handlungsfreiheit als aktiv und passiv Wahlberechtigter beeinträchtigt, weil Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten das aktive und passive Wahlrecht bei deutschen Kommunalwahlen eingeräumt werde.

39

b) Weiter rügt der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG.

40

Das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag gebe in zahlreichen grundrechtserheblichen Bereichen die deutsche Staatlichkeit auf oder beeinträchtige sie zumindest wesentlich und verdränge damit den Adressaten und Garanten des grundgesetzlichen Grundrechtsschutzes. Der Schutz der Menschenwürde verändere sich grundlegend, wenn statt des deutschen Volkes nunmehr ein Volk der Europäischen Union (Art. 8 ff. EGV) Staatsgewalt ausübe,

selbst wenn der Schutz sich dadurch qualitativ nicht verschlechtere. Eine Verletzung seines allgemeinen Freiheitsrechts, insbesondere eines "Grundrechts auf verfassungsgemäße Gesetzgebung", sieht der Beschwerdeführer darin, daß die Gesetzgebung nach dem Inkrafttreten des Unions- Vertrags nicht mehr ausreichend nach deutschem Verfassungsrecht und nicht hinlänglich demokratisch legitimiert sei. Außerdem verliere er den Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht. Soweit Art. L EUV eine Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ausschließe, entstehe eine grundgesetzwidrige Rechtsschutzlücke. Darüber hinaus macht der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner politischen und wirtschaftlichen Freiheiten geltend, weil er nunmehr europäischen Organen und europäischen Rechtsakten unterworfen und in ein europäisches Gemeinwesen und seine Willensbildung eingebunden werde.

41

Dies zeige sich insbesondere in der grundrechtswidrigen Einführung einer Währungsunion. Jeder Deutsche verliere die wirtschaftliche Vertrauensgrundlage, die sich aus der spezifischen, auf die Deutsche Mark aufgebauten Währungsverfassung ergebe. Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion werde der Beschwerdeführer nicht mehr in Deutscher Mark Vergütungen erhalten, Werte aufbewahren und finanzielle Transaktionen vornehmen können. Dies verletze seine Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG unmittelbar und gegenwärtig, weil Deutschland nach einem Inkrafttreten des Unions-Vertrags "automatisch" in die Währungsunion eintrete, aus ihr dann aber nicht mehr austreten dürfe und ein Zustimmungsvorbehalt zugunsten von Bundestag und Bundesrat gegenüber den Vertragspartnern rechtlich unerheblich sei. Die Ausübung des deutschen Stimmrechts im Rat bei Abstimmungen über die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sei kein tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde; zudem könne die Bundesrepublik dort überstimmt werden.

42

Seine auf Art. 5 Abs. 1 GG gestützte Rüge begründet der Beschwerdeführer damit, daß die Bedingungen der Kommunikation sich wesentlich änderten, wenn statt deutscher nunmehr europäische Organe beeinflußt werden müßten.

43

Der Beschwerdeführer sieht außerdem im neuen Art. 138 a EGV eine Verletzung seiner nach Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG grundrechtlich geschützten Freiheit, Parteien zu gründen und in ihnen mitzuarbeiten, wenn dort den politischen Parteien vorgeschrieben werde, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden.

44

c) Schließlich stützt der Beschwerdeführer seine Verfassungsbeschwerde auf Art. 20 Abs. 4 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG. Er deutet diese Vorschriften dahin, daß in ihnen die

Zuweisung einer außerordentlichen Kompetenz an das Bundesverfassungsgericht enthalten sei, in seiner Rolle als "Hüter der Verfassung" auf Antrag eines jeden Deutschen andere Abhilfe zu ermöglichen, wenn die in Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG niedergelegten Verfassungsfundamente beseitigt zu werden drohten. Nach dem Sinngehalt des Friedensgebotes müßten alle Deutschen diese Abhilfe beantragen können, um die Unfriedlichkeit einer Widerstandsleistung nach Art. 20 Abs. 4 GG zu erübrigen.

45

Das Unternehmen, die Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu beseitigen, sieht der Beschwerdeführer vor allem in einzelnen Änderungen des Grundgesetzes durch das Gesetz vom 21. Dezember 1992, die er zugleich als verfassungswidriges Verfassungsrecht angreift. Art. 23 GG n.F. biete keine verfassungsrechtliche Grundlage für die Einräumung von Hoheitsrechten, weil er seinerseits verfassungswidrig sei. Art. 23 GG anerkenne die alleinige Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung über die deutsche Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Im Hinblick auf die dem Bundeskanzler eingeräumte Richtlinienkompetenz und seine Rechtsstellung gegenüber den Ministern sei damit der Sache nach ein Prinzip rein exekutiver Führung ins Grundgesetz aufgenommen worden.

46

Daneben sieht sich der Beschwerdeführer in seinem Wahlrecht dadurch verletzt, daß der neu eingefügte Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG zur Einführung eines Kommunalwahlrechts für Staatsangehörige anderer EG-Mitgliedstaaten ermächtige und Art. 8 b EGV von dieser Ermächtigung Gebrauch mache.

47

Des weiteren verstießen das verfassungsändernde Gesetz (Art. 23 Abs. 2, 4 bis 6 GG n.F. i.V.m. Art. 52 Abs. 3 a GG n.F.), das Zustimmungsgesetz und der Unions-Vertrag gegen das Bundesstaatsprinzip. Die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung werde entgegen Art. 79 Abs. 3 GG beeinträchtigt; dies werde durch die in Art. 23 GG n.F. vorgesehenen Mitwirkungsrechte des Bundesrates nicht kompensiert. Zudem mindere die in Art. 52 Abs. 3 a GG n.F. vorgesehene Übertragung der Kompetenzen des Bundesrates auf die Europakammer die Rechte und den Status der Länder.

48

Das Sozialstaatsprinzip werde durch den Unions-Vertrag verletzt, weil die soziale Verantwortung Deutschlands auf die gesamte Europäische Union erweitert werde. Das Prinzip der deutschen Sozialstaatlichkeit könne jedoch allenfalls durch eine Verfassungsneugebung, nicht durch eine Verfassungsänderung überwunden werden.

49

2. a) Nach Auffassung der Beschwerdeführer zu 2. verstößt das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag gegen Fundamentalprinzipien des Grundgesetzes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG jeder Verfassungsänderung entzogen seien; dagegen eröffne Art. 20 Abs. 4 GG i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde.

50

Das Demokratieprinzip und die vom Rechtsstaatsprinzip geforderte Gewaltenteilung seien verletzt, wenn der Unions- Vertrag weite Bereiche der Gesetzgebung und die Regelung fundamentaler Sachfragen dem Bundestag entziehe und auf die Exekutive verlagere. Die Rechtsetzung der Gemeinschaft sei Sache des Rates und der Kommission als Teilen der Exekutive; das Europäische Parlament sei kein Gesetzgeber. Anders als der Bundestag besitze der "EG-Gesetzgeber" keine unmittelbare demokratische Legitimation auf Gemeinschaftsebene, sondern leite diese aus der mittelbaren demokratischen Legitimation ab, die den Regierungsmitgliedern in den Mitgliedstaaten zukomme.

51

Daneben sei die ebenfalls gemäß Art. 79 Abs. 3 GG der Verfassungsänderung entzogene Existenz der Bundesrepublik Deutschland als unabhängiger, souveräner Staat bei Inkrafttreten des Unions-Vertrags bedroht, denn dieser bewirke einen neuen Integrationsschritt, der die Entwicklung zur schleichenden Herstellung eines europäischen Bundesstaates unwiderruflich einleite. Mit der Schaffung der Währungsunion würden zudem Sachzwänge geschaffen, die den Weg in die Europäische Union faktisch unumkehrbar machten. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinschaft würden über die bisherige Wirtschaftsgemeinschaft hinaus auf alle für ein staatliches Gebilde maßgeblichen Materien ausgeweitet. Der Gesetzgeber maße sich damit Befugnisse an, die nur dem Volk als Subjekt der verfassungsgebenden Gewalt zustünden.

52

Wenn es demnach um die Verteidigung des jeder Verfassungsänderung entzogenen Verfassungskerns gehe, stehe jedem Deutschen ein "Recht auf Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung" gemäß Art. 20 Abs. 4 GG zu. Die Erwähnung des Widerstandsrechts unter den verfassungsbeschwerdefähigen Rechten des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG bedeute nicht nur, daß das Widerstandsrecht als solches "eingeklagt" werden könne - was praktisch weitgehend sinnlos sei -, sondern eröffne vielmehr die Verfassungsbeschwerde als Möglichkeit "anderer Abhilfe", die einer Ausübung des Widerstandsrechts und so der Gefahr eines Bürgerkriegs entgegenwirke.

53

b) Die Beschwerdeführer machen außerdem eine eigene unmittelbare und gegenwärtige Verletzung ihrer grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 und 2 GG geltend, die gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG ebenfalls

verfassungsbeschwerdefähig seien. Nach ihrer Ansicht hätte das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag nicht ohne Legitimation durch das Volk als Subjekt der verfassungsgebenden Gewalt verabschiedet werden dürfen, da es - ebenso wie der neugeschaffene Art. 23 GG - in den änderungsfesten Verfassungskern des Art. 79 Abs. 3 GG eingreife.

54

Das in Art. 38 Abs. 2 GG geregelte Mitwirkungsrecht am demokratischen Willensbildungsprozeß sei auch auf Volksabstimmungen anzuwenden. Deshalb folge aus Art. 38 GG neben dem subjektiven Recht auf Durchführung einer Bundestagswahl und dem Anspruch auf Teilhabe an der demokratischen Ausübung der Staatsgewalt auch ein Grundrecht auf Durchführung einer verfassungsrechtlich gebotenen Volksentscheidung.

55

III.

1. Von den nach § 94 Abs. 4 i.V.m. § 77 BVerfGG zur Äußerung Berechtigten haben die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat Stellung genommen. Die Äußerungsberechtigten halten die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, zumindest aber für unbegründet.

56

2. Der Senat hat als Auskunftspersonen zu Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion den Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Prof. Dr. Helmut Schlesinger, und Bundesbankdirektor Dr. Wolfgang Rieke gehört. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat auf Bitte des Senats den Leiter ihres Juristischen Dienstes, Generaldirektor Jean-Louis Dewost, zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung entsandt; er hat sich zur Interpretation einzelner Bestimmungen des Vertrages geäußert.

57

B.

Zulässig ist nur die gegen das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag gerichtete Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1., soweit mit ihr eine Verletzung der Rechte aus Art. 38 GG gerügt wird. Im übrigen sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig.

58

Eine Verfassungsbeschwerde ist nur dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch den angegriffenen Hoheitsakt in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) unmittelbar und gegenwärtig verletzt zu sein. Der Beschwerdeführer muß hinreichend substantiiert darlegen, daß eine solche Verletzung möglich erscheint (vgl. BVerfGE 28, 17 [19]; 52, 303 [327]; 65, 227 [232 f.]).

59

1. Der Beschwerdeführer zu 1. hat hinreichend dargelegt, daß das Zustimmungsgesetz sein Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzen kann.

60

a) Art. 38 Abs. 1 und 2 GG gewährleistet den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen (vgl. BVerfGE 47, 253 [269]). Im Wahlakt geht die Staatsgewalt vom Volke aus. Der Bundestag übt sodann Staatsgewalt als Organ der Gesetzgebung aus, das zugleich den Bundeskanzler wählt und die Regierung kontrolliert (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG). Art. 38 GG verbürgt nicht nur, daß dem Bürger das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts: Gewährleistet wird den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl des Deutschen Bundestages teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluß zu nehmen. In dieser Hinsicht bedarf das Recht allerdings der näheren Bestimmung. Sie ist vorliegend nur insoweit notwendig, als die Ausübung von Hoheitsgewalt durch supranationale Organisationen im Rahmen der Verwirklichung eines vereinten Europas (Art. 23 GG) in Frage steht.

61

Gibt der Deutsche Bundestag Aufgaben und Befugnisse auf, insbesondere zur Gesetzgebung und zur Wahl und Kontrolle anderer Träger von Staatsgewalt, so berührt das den Sachbereich, auf den der demokratische Gehalt des Art. 38 GG sich bezieht. Im Blick auf die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften ermächtigt Art. 23 Abs. 1 GG den Bundesgesetzgeber, unter den dort genannten Voraussetzungen der Europäischen Union die eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG einzuräumen (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Diese Verfassungsbestimmung ist vom verfassungsändernden Gesetzgeber eigens für die europäische Integration und deren Fortgang geschaffen worden. Sie bestimmt insoweit auch den Gewährleistungsinhalt des durch Art. 38 begründeten Rechts. Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflußnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.

62

Das Recht des Beschwerdeführers aus Art. 38 GG kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union oder der Europäischen

Gemeinschaften übergeht, daß die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenübertretenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden.

63

b) Der Beschwerdeführer trägt unter Berufung auf Einschätzungen des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Delors (Rede im Europäischen Parlament am 4. Juli 1988, Bulletin EG 1988, Nr. 7/8, S. 124) und des Mitgliedes der Kommission Bangemann (in: Brückner [Hrsg.], Europa transparent: Informationen, Daten, Fakten, Hintergründe, 1991, S. 5) vor, daß schon bisher nahezu 80 % aller Regelungen im Bereich des Wirtschaftsrechts durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt und nahezu 50 % aller deutschen Gesetze durch das Gemeinschaftsrecht veranlaßt seien. Der Unions-Vertrag erweitere nunmehr diese Kompetenzen des Rates als exekutives Legislativorgan wesentlich und nehme dem Deutschen Bundestag weitgehend Entscheidungskompetenzen, insbesondere im Rahmen der zukünftigen Währungsunion, die faktisch eine Wirtschafts- und auch eine Sozialunion zur Folge haben werde, sowie auf den Gebieten der Bildungs- und Berufsbildungspolitik, der Kulturpolitik, der Gesundheitspolitik, des Verbraucherschutzes, der Visapolitik, des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur und der Industriepolitik. Der Vertrag begründe dabei für eine Reihe von Kompetenzen das Mehrheitsprinzip im Rat und lasse damit eine exekutive Rechtsetzung für Deutschland auch gegen den Willen der beteiligten deutschen Organe zu. In der Währungsunion werde die Währungspolitik jeglicher parlamentarischen Einflußnahme und sonstiger demokratischer Legitimation entzogen. Die Kompetenzen und Befugnisse des Deutschen Bundestages würden schließlich durch Art. F Abs. 3 EUV völlig entleert, der der Union eine Kompetenz-Kompetenz einräume, indem er sie ermächtige, sich jeweils die benötigten Kompetenzen und Befugnisse selbst zu verschaffen.

64

Schließlich trägt der Beschwerdeführer vor, der Unions-Vertrag sei auf eine Dynamik stetiger und unumkehrbarer Kompetenzausweitung angelegt; dies ergebe sich insbesondere aus Art. B Abs. 1, 5. Gedankenstrich und Art. C EUV sowie aus dem Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.

65

c) Im Ergebnis erscheint es nach diesem Vorbringen möglich, daß das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag den Beschwerdeführer in seinem Recht aus Art. 38 GG verletzt.

66

2. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1., soweit er eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1, 5 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG geltend macht.

67

a) Soweit er eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG durch die gesetzliche Zustimmung zur Währungsunion vorträgt, ist schon nicht ersichtlich, daß diese Grundrechte eine Ersetzung der Deutschen Mark durch die ECU ausschlössen. Art. 88 Satz 2 GG sieht ausdrücklich vor, daß die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden dürfen. Mit dieser Ermächtigung ist die Entwicklung einer Europäischen Währungsunion verfassungsrechtlich anerkannt; diese speziell für die Gründung der Europäischen Union eingeführte Regelung besagt auch, daß die Inanspruchnahme der Ermächtigung als solche nicht den Grundrechten widerspricht.

68

b) Die Rüge des Beschwerdeführers, seine Grundrechte würden dadurch verletzt, daß sie nunmehr nicht nur für Deutschland und durch deutsche Organe gewährleistet seien, als europäische Grundrechte vielmehr einen anderen Inhalt erhielten, ist ebenfalls unzulässig. Die in der Präambel des Grundgesetzes angelegte und in Art. 23 und 24 GG geregelte Offenheit für eine europäische Integration hat zur Folge, daß grundrechtserhebliche Eingriffe auch von europäischen Organen ausgehen können und ein Grundrechtsschutz dementsprechend für das gesamte Geltungsgebiet dieser Maßnahmen gewährleistet werden muß; dadurch erweitert sich insbesondere der räumliche Anwendungsbereich der Freiheitsrechte und die Vergleichsperspektive bei der Anwendung des Gleichheitssatzes.

69

Eine ins Gewicht fallende Minderung der Grundrechtsstandards ist damit nicht verbunden. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet durch seine Zuständigkeit (vgl. BVerfGE 37, 271 [280 ff.]; 73, 339 [376 f.]), daß ein wirksamer Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sichergestellt und dieser dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt. Das Bundesverfassungsgericht sichert so diesen Wesensgehalt auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 73, 339 [386]). Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (Abweichung von BVerfGE 58, 1 [27]). Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem "Kooperationsverhältnis" zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische

Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards (vgl. BVerfGE 73, 339 [387]) beschränken kann.

70

c) Die Rüge des Beschwerdeführers, Art. L EUV schaffe dadurch eine grundgesetzwidrige Rechtsschutzlücke, daß keine Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs gegenüber Maßnahmen der Europäischen Union begründet werde, trifft nicht zu. Art. L EUV schließt die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs nur für solche Vorschriften des Unions-Vertrags aus, die nicht zu Maßnahmen der Union mit Durchgriffswirkung auf den Grundrechtsträger im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten ermächtigen. Sollten in Zukunft innerhalb der Zusammenarbeit nach Art. J und K EUV grundrechtserhebliche Maßnahmen vorgesehen werden, bedarf es dafür eines weiteren Zustimmungsgesetzes, das dann seinerseits auf etwaige Rechtsschutzlücken überprüft werden kann.

71

Die Bundesregierung hat versichert, es sei einhellige Meinung aller Mitgliedstaaten, daß Art. L EUV zu keinen Rechtsschutzlücken führen werde.

72

c 1) Die Art. A bis F des Unions-Vertrages enthalten keine Ermächtigungsgrundlage für Handlungen irgendwelcher Art gegenüber Grundrechtsträgern. In den Titeln über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V, Art. J bis J.11 EUV) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Titel VI, Art. K bis K.9 EUV) wird der Rat zunächst nur ermächtigt, gemeinsame Standpunkte festzulegen (Art. J.2 Abs. 2, Art. K.3 Abs. 2 Buchst. a EUV). Solchen Festlegungen fehlt von vornherein eine grundrechtserhebliche Verbindlichkeit für den Einzelnen.

73

c 2) Soweit in den Titeln V und VI des Unions-Vertrags vorgesehen ist, daß der Rat gemeinsame Aktionen beschließen sowie zur Durchführung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemeinsame Maßnahmen annehmen kann, gilt im Ergebnis nichts anderes. Ungeachtet einer völkerrechtlichen Bindung der Mitgliedstaaten durch diese Ratsbeschlüsse (vgl. Art. J.3 Nr. 4; ohne ausdrückliche Regelung Art. K.3 Abs. 2 Buchst. b EUV), die entweder einstimmig ergehen oder zumindest auf einen einstimmig getroffenen Ratsbeschluß zurückgehen müssen (Art. J.3 Ziff. 2, Art. J.8 Abs. 2; Art. K.3 Abs. 2 Buchst. b, Art. K.4 Abs. 3 EUV), kann durch sie kein in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares und Vorrang beanspruchendes Recht gesetzt werden.

74

Die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik sind zwar Gegenstände europäischer Zusammenarbeit im Rahmen der Union, sie sind jedoch von den Vertragsstaaten bewußt nicht in die supranationale Zuständigkeitsordnung der Europäischen Gemeinschaften eingegliedert worden. Bereits die Bestimmung über die Grundlagen der Union in Art. A Abs. 3 EUV unterscheidet zwischen den - supranationalen - Europäischen Gemeinschaften und ihren Ergänzungen durch die mit den Titeln V und VI des Unions-Vertrags neu eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Diese Trennung bestätigt Art. E EUV mit der Regelung, daß die europäischen Organe ihre Befugnisse entweder nach Maßgabe des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaften in seiner geänderten Fassung oder nach Maßgabe der übrigen Bestimmungen des Unions-Vertrags ausüben. Der Rat kann dementsprechend auf die supranationalen Handlungsformen des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht zurückgreifen, wenn er in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik oder Justiz und Inneres tätig wird. Etwas anderes gilt nur insoweit, als der Vertrag Bestimmungen des EG-Vertrags in diesen Bereichen für anwendbar erklärt. Art. J.11 Abs. 1 und Art. K.8 Abs. 1 EUV ordnen eine solche Geltungserstreckung zwar für einige Bestimmungen des EG-Vertrags an, klammern aber Art. 189 EGV aus, der die EG-Rechtsakte mit Durchgriffswirkung definiert.

75

Für Titel VI belegt Art. K.9 EUV, daß die Überführung der dortigen intergouvernementalen Zusammenarbeit in die supranationale Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft eine - vereinfachte - Vertragsänderung voraussetzt, die alle Mitgliedstaaten ratifizieren müssen.

76

c 3) Wenn Art. K.2 Abs. 1 EUV bestimmt, daß die der Zusammenarbeit unterliegenden Angelegenheiten der Justiz- und Innenpolitik unter Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Genfer Flüchtlingsabkommens zu behandeln sind, erlaubt dies keinen Schluß darauf, daß nach Titel VI des Unions-Vertrags unmittelbare Grundrechtseingriffe möglich sein sollen. Vielmehr bestätigt Art. K.2 Abs. 1 EUV die menschenrechtlichen Verpflichtungen, die allen Mitgliedstaaten obliegen und schon im Vorfeld unmittelbarer Grundrechtseingriffe bei gemeinsamen Maßnahmen zu beachten sind, wenn deren Durchführung durch die Mitgliedstaaten Grundrechtseingriffe zur Folge haben können.

77

c 4) Findet die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Art. K.3 Abs. 2 Buchst. c EUV in der Form völkerrechtlicher Verträge statt, können diese dem Europäischen Gerichtshof eine Zuständigkeit einräumen (Art. L Buchst. b EUV). Insoweit kann gegenwärtig noch kein verfassungswidriges Rechtsschutzdefizit eintreten. Im übrigen bedürfen solche

Übereinkommen eines weiteren Ratifikationsakts, der dann auch durch das Bundesverfassungsgericht überprüfbar ist.

78

c 5) Verpflichten gemeinsame Aktionen und Maßnahmen nach den Titeln V und VI des Unions-Vertrags die Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich zu grundrechtserheblichen Eingriffen, so können alle diese Eingriffe, wenn sie in Deutschland vorgenommen werden, von der deutschen Gerichtsbarkeit voll überprüft werden. Der Grundrechtsschutz des Grundgesetzes ist insoweit nicht durch supranationales Recht, das Vorrang beanspruchen könnte, überlagert. Eine völkerrechtliche Verbindlichkeit für die Bundesrepublik Deutschland kann jedenfalls den der deutschen Staatsgewalt gegenüber bestehenden Grundrechtsschutz nicht mindern, eine nach Titel V oder VI des Unions-Vertrags beschlossene europäische Vorgabe für einen Grundrechtseingriff durch die deutsche Hoheitsgewalt demnach auch den Grundrechtsschutz durch die deutschen Gerichte nicht einschränken. Insoweit gilt nichts anderes als bei einem herkömmlichen völkerrechtlichen Vertrag: Soweit dessen innerstaatliche Durchführung Grundrechte verletzen würde, ist sie verfassungsrechtlich untersagt.

79

Sollte ein nach Maßgabe der Titel V oder VI des Unions-Vertrags ergehender Ratsbeschluß durch einen Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaften - etwa aufgrund des Art. 228 a EGV - umgesetzt und dadurch in Grundrechte eingegriffen werden, so böten der Europäische Gerichtshof und andernfalls das Bundesverfassungsgericht hinreichenden Grundrechtsschutz (vgl. BVerfGE 73, 339 [387]). Auch hier stehen das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof zur Gewährleistung des Grundrechtsschutzes in einem Kooperationsverhältnis, in dem sie sich gegenseitig ergänzen.

80

d) Die vom Beschwerdeführer behauptete Verletzung des Art. 5 Abs. 1 GG durch das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag ist von vornherein ausgeschlossen. Die Kommunikationsfreiheiten schützen die ungehinderte Teilnahme an einem offenen Kommunikationsprozeß, gewährleisten jedoch nicht einen bestimmten Erfolg dieser Teilnahme oder bestimmte Rahmenbedingungen des Meinungsaustausches. Die Freiheit des Einzelnen, sich aus europäischen Quellen zu informieren und auf die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten und damit auf den europäischen Kommunikationsprozeß Einfluß zu nehmen, wird durch das Vertragswerk nicht berührt; die hierbei auftretenden Sprachprobleme sind in der Sprachenvielfalt innerhalb der Europäischen Union angelegt und schon deshalb kein selbständig zu bewertendes Hindernis in der Ausübung dieses Grundrechts.

81

e) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, Art. 138 a EGV verstoße gegen Art. 9 und Art. 21 GG, ist seine Verfassungsbeschwerde ebenfalls unzulässig. Es ist nicht erkennbar, warum die Anerkennung der politischen Parteien als Faktor der Integration in der Union Programmatik und Zielsetzung für eine einzelne Partei oder deren Mitglieder rechtsverbindlich vorgeben oder einschränken sollte.

82

f) Soweit der Beschwerdeführer in Regelungen des UnionsVertrages einen Verstoß gegen das Sozialstaatsprinzip und das Bundesstaatsprinzip sieht, sind diese Rügen nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG nicht zulässig.

83

3. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1., die sich unter Berufung auf Art. 38 GG gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 richtet, insofern dieses die Art. 23 und Art. 28 Abs. 1 Satz 3 n.F. in das Grundgesetz eingefügt hat.

84

a) Art. 23 Abs. 1 GG stellt eine besondere Ermächtigung zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union zur Verwirklichung eines vereinten Europas dar (vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BTDrucks. 12/3338 S. 6). Diese Ermächtigung ist jedoch nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ausdrücklich an die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG gebunden; diese aber bestimmen die Schranken der verfassungsändernden Gewalt. Damit kann eine Diskrepanz zwischen dem demokratischen Kerngehalt des Art. 38 GG und dem neuen Art. 23 GG nicht entstehen.

85

b) Die Rüge, daß die in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F. genannten Strukturprinzipien der Europäischen Union nicht verwirklicht seien, ist ebenfalls unzulässig. Aus Art. 38 GG kann nicht abgeleitet werden, wie der institutionelle Rahmen der Europäischen Union auszugestalten ist.

86

c) Unzulässig ist auch die Rüge des Beschwerdeführers, er werde als aktiv und passiv Wahlberechtigter dadurch in seinen Rechten verletzt, daß das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG zur Einführung eines Kommunalwahlrechts für Staatsangehörige anderer EG- Mitgliedstaaten ermächtige und Art. 8 b EGV von dieser Ermächtigung Gebrauch mache. Art. 38 GG gewährt jedenfalls für das Kommunalwahlrecht kein subjektives Recht, sich bei der Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts durch eine wahlrechtliche "Konkurrentenklage" gegen nichtdeutsche Wahlbewerber oder Wahlberechtigte wehren zu können.

87

4. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden auf Art. 20 Abs. 4 GG stützen und "andere Abhilfe" durch das Bundesverfassungsgericht beantragen, sind sie ebenfalls unzulässig. Wie immer Art. 20 Abs. 4 GG zu verstehen sein mag: Das Problem des Widerstandsrechts stellt sich schon deshalb nicht, da, wie die vorliegenden Verfahren zeigen, den Beschwerdeführern rechtsstaatliche Möglichkeiten offenstehen, sich gegen die Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union zu wehren.

88

5. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 2. sind insgesamt unzulässig. Soweit sie sich auf Art. 20 Abs. 4 GG berufen, ist dies soeben dargelegt worden. Die weitere Rüge, das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union verletze ein den Beschwerdeführern aus Art. 38 GG unmittelbar oder analog zustehendes Recht auf Durchführung eines Volksentscheides, weil dieses Gesetz in den änderungsfesten Verfassungskern nach Art. 79 Abs. 3 GG eingreife, ist ebenfalls unzulässig. Das Grundgesetz gewährt individuelle Rechte nur im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung, nicht jedoch für das Verfahren oder den Inhalt einer Verfassungsneugebung. Art. 79 Abs. 3 GG bindet die staatliche Entwicklung in Deutschland an den in ihm bezeichneten Kerngehalt der grundgesetzlichen Ordnung und sucht so die geltende Verfassung gegenüber einer auf eine neue Verfassung gerichteten Entwicklung zu festigen, ohne selbst die verfassungsgebende Gewalt normativ binden zu können. Er zieht demgemäß der verfassungsändernden Gewalt Grenzen und schließt damit förmlich aus, ein verfassungsänderndes Gesetz, das den veränderungsfesten Kern des Grundgesetzes antastet, im Wege eines Volksentscheides zu legitimieren. Auch Art. 146 GG begründet kein verfassungsbeschwerdefähiges Individualrecht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG).

89

C.

Soweit die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1. zulässig ist, ist sie unbegründet. Das Bundesverfassungsgericht kann die Einräumung von Hoheitsbefugnissen an die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften hier nur am Maßstab des Gewährleistungsinhalts des Art. 38 GG (darüber unter I.) prüfen. Dieser Gewährleistungsinhalt wird durch das Zustimmungsgesetz, wie sich aus dem Inhalt des Vertrags ergibt, nicht verletzt: Der Vertrag begründet einen europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet; er betrifft die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat (II.1). Die Aufgaben der Europäischen Union und die zu ihrer Wahrnehmung eingeräumten Befugnisse werden dadurch in einer hinreichend

voraussehbaren Weise normiert, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eingehalten, keine Kompetenz- Kompetenz für die Europäische Union begründet und die Inanspruchnahme weiterer Aufgaben und Befugnisse durch Europäische Union und Europäische Gemeinschaften von Vertragsergänzungen und Vertragsänderungen abhängig gemacht, mithin der zustimmenden Entscheidung der nationalen Parlamente vorbehalten wird (II.2). Durch den Umfang der eingeräumten Aufgaben und Befugnisse und die im Vertrag geregelte Form der Willensbildung in der Europäischen Union und den Organen der Europäischen Gemeinschaften werden die Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeiten des Deutschen Bundestages noch nicht in einer Weise entleert, die das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt, verletzt (II.3.).

90

I.

1. Das durch Art. 38 GG gewährleistete Recht, durch die Wahl an der Legitimation von Staatsgewalt teilzunehmen und auf deren Ausübung Einfluß zu gewinnen, schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, dieses Recht durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird (vgl. oben B.1.a).

91

2. Zu dem gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht antastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört, daß die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser notwendige Zurechnungszusammenhang läßt sich auf verschiedene Weise, nicht nur in einer bestimmten Form, herstellen. Entscheidend ist, daß ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht wird (vgl. BVerfGE 83, 60 [72]).

92

a) Wird die Bundesrepublik Deutschland Mitglied einer zu eigenem hoheitlichen Handeln befähigten Staatengemeinschaft und wird dieser Staatengemeinschaft die Wahrnehmung eigenständiger Hoheitsbefugnisse eingeräumt - beides wird durch das Grundgesetz für die Verwirklichung eines vereinten Europas ausdrücklich zugelassen (Art. 23 Abs. 1 GG) -, kann insoweit demokratische Legitimation nicht in gleicher Form hergestellt werden wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung. Werden supranationalen Organisationen Hoheitsrechte eingeräumt, verliert das vom Volk gewählte Repräsentationsorgan, der Deutsche Bundestag, und mit ihm der wahlberechtigte Bürger notwendig an Einfluß auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Jeder Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft hat zur Folge, daß das Mitglied

einer solchen Gemeinschaft an deren Entscheidungen gebunden ist. Der Mitgliedstaat - und mit ihm seine Bürger - gewinnt freilich auch Einflußmöglichkeiten durch die Beteiligung an einer Willensbildung der Gemeinschaft zur Verfolgung gemeinsamer - und damit auch eigener - Zwecke, deren Ergebnis für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist und deshalb auch die Anerkennung der eigenen Bindung voraussetzt.

93

Diese Offenheit für Bindungen in der Völkerrechtsgemeinschaft und in dem engeren Rechtsverbund einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft ist in einem demokratischen Staat angelegt, der - wie es die Präambel des Grundgesetzes voraussetzt und die Art. 23 und 24 GG ausdrücklich regeln - als gleichberechtigtes Glied in zwischenstaatlichen Einrichtungen und insbesondere bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirken will. Die Mitgliedstaaten sind an der Willensbildung des Staatenverbundes nach dessen Organisations- und Verfahrensrecht beteiligt, dann aber an die Ergebnisse dieser Willensbildung gebunden, unabhängig davon, ob sich diese Ergebnisse gerade auf ihre eigene Beteiligung zurückführen lassen oder nicht. Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen hat zur Folge, daß deren Wahrnehmung nicht mehr stets vom Willen eines Mitgliedstaates allein abhängt. Hierin eine Verletzung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips zu sehen, widerspräche nicht nur der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes, die der Verfassungsgeber des Jahres 1949 gewollt und zum Ausdruck gebracht hat; es legte auch eine Vorstellung von Demokratie zugrunde, die jeden demokratischen Staat jenseits des Einstimmigkeitsprinzips integrationsunfähig machte. Die Einstimmigkeit als durchgängiges Erfordernis setzte zwangsläufig den partikularen Willen über den der zwischenstaatlichen Gemeinschaft selbst und stellte eine solche Gemeinschaft damit schon strukturell in Frage. Ein solches Ergebnis ist nach Wortlaut und Sinn in Art. 23 und 24 GG nicht angelegt. Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen, zu der die genannten Artikel ermächtigen, setzt einen Gesetzesbeschluß voraus; das Erfordernis eines Gesetzes (Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 24 Abs. 1 GG) weist die politische Verantwortung für die Einräumung von Hoheitsrechten dem Bundestag - zusammen mit dem Bundesrat - als der nationalen Repräsentativkörperschaft zu; er hat die mit einer solchen Zustimmung verbundenen weittragenden Folgen, nicht zuletzt auch für die Kompetenzen des Bundestages selbst, zu erörtern und über sie zu entscheiden. Im Zustimmungsgesetz zum Beitritt zu einer Staatengemeinschaft ruht die demokratische Legitimation sowohl der Existenz der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten binden. Allerdings findet das Mehrheitsprinzip gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme eine Grenze in den Verfassungsprinzipien und elementaren Interessen der Mitgliedstaaten.

94

b) Das Demokratieprinzip hindert mithin die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer - supranational organisierten - zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist.

95

b 1) Die Europäische Union ist nach ihrem Selbstverständnis als Union der Völker Europas (Art. A Abs. 2 EUV) ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter (vgl. etwa Art. B Abs. 1 letzter Gedankenstrich; Art. C Abs. 1 EUV) Verbund demokratischer Staaten; nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben.

96

Indessen wächst mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft die Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgeht. Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes rechtliches Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht (vgl. insbesondere Art. 8 b Abs. 1 und 2 EGV). Die von den Unionsbürgern ausgehende Einflußnahme kann in dem Maße in eine demokratische Legitimation der europäischen Institutionen münden, in dem bei den Völkern der Europäischen Union die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind:

97

Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln (vgl. BVerfGE 5, 85 [135, 198, 205]; 69, 315 [344 ff.]) und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen verformt. Dazu gehört auch, daß die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, und ebenso, daß der wahlberechtigte Bürger mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache kommunizieren kann.

98

Derartige tatsächliche Bedingungen können sich, soweit sie noch nicht bestehen, im Verlauf der Zeit im institutionellen Rahmen der Europäischen Union entwickeln. Eine solche Entwicklung hängt nicht zuletzt davon ab, daß die Ziele der Gemeinschaftsorgane und die Abläufe ihrer Entscheidungen in die Nationen vermittelt werden. Parteien, Verbände, Presse und Rundfunk sind sowohl Medium als auch Faktor dieses Vermittlungsprozesses, aus dem heraus sich eine öffentliche Meinung in Europa zu bilden vermag (vgl. Art. 138 a EGV). Auch der Europäische Rat ist um mehr Offenheit und Transparenz der europäischen Entscheidungsprozesse bemüht (vgl. Erklärung von Birmingham: Eine bürgernahe Gemeinschaft, Ziffer 2, 3, BullBReg Nr. 115 vom 23. Oktober 1992 S. 1058; Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Edinburgh [11. und 12. Dezember 1992], Teil A Abschnitt 7 und Anlage 3, BullBReg Nr. 140 vom 28. Dezember 1992 S. 1278, 1284 f.).

99

b 2) Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt mithin demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzutritt - im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend - innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament. Bereits in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung kommt der Legitimation durch das Europäische Parlament eine stützende Funktion zu, die sich verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV gewählt würde und sein Einfluß auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse. Entscheidend ist, 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. Ein Übergewicht von Aufgaben und Befugnissen in der Verantwortung des europäischen Staatenverbundes würde die Demokratie auf staatlicher Ebene nachhaltig schwächen, so daß die mitgliedstaatlichen Parlamente die Legitimation der von der Union wahrgenommenen Hoheitsgewalt nicht mehr ausreichend vermitteln könnten.

100

Vermitteln die Staatsvölker - wie gegenwärtig - über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und

politisch verbindet (vgl. hierzu H. Heller, Politische Demokratie und soziale Homogenität, Gesammelte Schriften, 2. Band, 1971, S. 421 [427 ff.]), rechtlichen Ausdruck zu geben.

101

Aus alledem folgt, daß dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen.

102

c) Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch einen Staatenverbund wie die Europäische Union gründet sich auf Ermächtigungen souverän bleibender Staaten, die im zwischenstaatlichen Bereich regelmäßig durch ihre Regierungen handeln und dadurch die Integration steuern. Sie ist daher primär gouvernemental bestimmt. Soll eine solche Gemeinschaftsgewalt auf der von dem je einzelnen Volk vermittelten, insofern demokratischen Willensbildung beruhen, setzt das voraus, daß sie von einem Organ ausgeübt wird, das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschickt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen. Auch der Erlaß europäischer Rechtsnormen darf - unbeschadet der Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle der Regierungen - in größerem Umfang bei einem von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, also exekutiv besetzten Organ, liegen, als dies im staatlichen Bereich verfassungsrechtlich hinnehmbar wäre.

103

3. Weil der wahlberechtigte Deutsche sein Recht auf Teilnahme an der demokratischen Legitimation der mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betrauten Einrichtungen und Organe wesentlich durch die Wahl des Deutschen Bundestages wahrnimmt, muß der Bundestag auch über die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung bestimmen.

104

Art. 38 GG wird demnach verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der - supranationalen - Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]). Steht nicht fest, in welchem Umfang und Ausmaß der deutsche Gesetzgeber der Verlagerung der Ausübung von Hoheitsrechten zugestimmt hat, so wird die Inanspruchnahme nicht benannter Aufgaben und Befugnisse durch die Europäischen Gemeinschaften ermöglicht. Dies käme einer Generalermächtigung gleich und wäre damit eine Entäußerung, gegen die Art. 38 GG schützt.

105

Mit Rücksicht darauf, daß der Text eines völkerrechtlichen Vertrages mit den Vertragsparteien ausgehandelt werden muß, können allerdings an die Bestimmtheit und

Dichte der Vertragsregelungen nicht Anforderungen gestellt werden, wie sie der Parlamentsvorbehalt sonst für ein Gesetz vorgibt (vgl. BVerfGE 77, 170 [231 f.]). Entscheidend ist, daß die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland und die daraus sich ergebenden Rechte und Pflichten - insbesondere auch das rechtsverbindliche unmittelbare Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Rechtsraum - für den Gesetzgeber voraussehbar im Vertrag umschrieben und durch ihn im Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmbar normiert worden sind (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]; 68, 1 [98 f.]). Das bedeutet zugleich, daß spätere wesentliche Änderungen des im Unions-Vertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind (vgl. schon BVerfGE 58, 1 [37]; BVerfGE 68, 1 [98 f.]; Mosler, in: Handbuch des Staatsrechts, Band VII [1992], § 175 Rdnr. 60). Würden etwa europäische Einrichtungen oder 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. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen (vgl. BVerfGE 58, 1 [30 f.]; 75, 223 [235, 242]).

106

II.

Der Unions-Vertrag genügt, soweit er im vorliegenden Verfahren zu prüfen ist, diesen Anforderungen.

107

Der Unions-Vertrag begründet - wie ausgeführt - einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas (Art. A EUV), keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat. Angesichts dieses Inhalts stellt sich die vom Beschwerdeführer zu 1. aufgeworfene Frage nicht, ob das Grundgesetz eine deutsche Mitgliedschaft in einem europäischen Staat erlaubt oder ausschließt. Zu beurteilen ist allein das Zustimmungsgesetz zu einer Mitgliedschaft Deutschlands in einem Staatenverbund.

108

1. a) Die Mitgliedstaaten haben die Europäische Union gegründet, um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben. In ihrem am 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh gefaßten Beschluß (Teil B Anlage 1, BullBReg. Nr. 140 vom 28. Dezember 1992 S. 1290) betonen die im Europäischen

Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs, daß im Rahmen des Vertrages über die Europäische Union unabhängige und souveräne Staaten aus freien Stücken beschlossen haben, im Einklang mit den bestehenden Verträgen einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben. Dementsprechend nimmt der Unions-Vertrag auf die Unabhängigkeit und Souveränität der Mitgliedstaaten Bedacht, indem er die Union zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten verpflichtet (Art. F Abs. 1 EUV; vgl. auch die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Birmingham am 16. Oktober 1992, BullBReg. Nr. 115 vom 23. Oktober 1992 S. 1057), die Union und die Europäischen Gemeinschaften nach dem Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit nur mit bestimmten Kompetenzen und Befugnissen ausstattet (Art. E EUV, Art. 3 b Abs. 1 EGV) und sodann das Subsidiaritätsprinzip für die Union (Art. B Abs. 2 EUV) und für die Europäische Gemeinschaft (Art. 3 b Abs. 2 EGV) zum verbindlichen Rechtsgrundsatz erhebt.

109

Wohin ein europäischer Integrationsprozeß nach weiteren Vertragsänderungen letztlich führen soll, mag in der Chiffre der "Europäischen Union" zwar im Anliegen einer weiteren Integration angedeutet sein, bleibt im gemeinten Ziel letztlich jedoch offen (Delors, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte [Beilage zu "Das Parlament"] 1/93, S. 3 [4]). Jedenfalls ist eine Gründung "Vereinigter Staaten von Europa", die der Staatswerdung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar wäre, derzeit nicht beabsichtigt (vgl. Rede des Bundeskanzlers am 6. Mai 1993 in Köln, BullBReg. Nr. 39 vom 17. Mai 1993 S. 341 [343 f.]). Auch der im Blick auf den Unions-Vertrag neu in die französische Verfassung eingefügte Art. 88-1 spricht von Mitgliedstaaten, die in der Europäischen Union und den Europäischen Gemeinschaften einige ihrer Kompetenzen gemeinsam ausüben.

110

Die Kompetenzen und Befugnisse, die der Europäischen Union und den ihr zugehörigen Gemeinschaften eingeräumt sind, bleiben, soweit sie durch Wahrnehmung von Hoheitsrechten ausgeübt werden, im wesentlichen Tätigkeiten einer Wirtschaftsgemeinschaft. Die zentralen Tätigkeitsfelder der Europäischen Gemeinschaft sind insoweit die Zollunion und die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 3 Buchst. a EGV), der Binnenmarkt (Art. 3 Buchst. c EGV), die Rechtsangleichung zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes (Art. 3 Buchst. h EGV), die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 3 a Abs. 1 EGV) und die Entwicklung einer Währungsunion (Art. 3 a Abs. 2 EGV). Außerhalb der Europäischen Gemeinschaften bleibt die Zusammenarbeit intergouvernemental; dies gilt insbesondere für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Bereiche Justiz und Inneres (vgl. oben B.2.c).

111

Die Bundesrepublik Deutschland ist somit auch nach dem Inkrafttreten des Unions-Vertrags Mitglied in einem Staatenverbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich von den Mitgliedstaaten ableitet und im deutschen Hoheitsbereich nur kraft des deutschen Rechtsanwendungsbefehls verbindlich wirken kann. Deutschland ist einer der "Herren der Verträge", die ihre Gebundenheit an den "auf unbegrenzte Zeit" geschlossenen Unions-Vertrag (Art. Q EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten. Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab. Deutschland wahrt damit die Qualität eines souveränen Staates aus eigenem Recht und den Status der souveränen Gleichheit mit anderen Staaten i.S. des Art. 2 Nr. 1 der Satzung der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (BGBl. 1973 II S. 430).

112

b) Der notwendige Einfluß des Bundestages ist zunächst dadurch gewährleistet, daß nach Art. 23 Abs. 1 GG für die deutsche Mitgliedschaft in der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung durch eine Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen oder eine Erweiterung ihrer Befugnisse ein Gesetz erforderlich ist, das unter den Voraussetzungen des Satzes 3 der qualifizierten Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG bedarf. Darüber hinaus ist der Bundestag an der Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte in den europäischen Organen beteiligt. Er wirkt nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2 und 3 GG und des zu seiner Ausführung erlassenen Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311) an der Willensbildung des Bundes in diesen Angelegenheiten mit. Diese wechselbezüglichen Kompetenzen sind von Bundesregierung und Bundestag im Sinne der Organtreue wahrzunehmen.

113

Schließlich beeinflußt der Bundestag die europäische Politik der Bundesregierung auch durch deren parlamentarische Verantwortlichkeit (Art. 63, 67 GG - vgl. BVerfGE 68, 1 [109 f.]). Diese Kreations- und Kontrollfunktion, die der Bundestag grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung wahrnimmt, veranlaßt eine Auseinandersetzung der Öffentlichkeit und der politischen Parteien mit der Europapolitik der Bundesregierung und wird damit zu einem Faktor für die Wahlentscheidung der Bürger.

114

Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten haben im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Unions-Vertrags die große Bedeutung unterstrichen, die den einzelstaatlichen Parlamenten in der Union zukommt: Ihre Erklärung zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (BGBl. 1992 II S. 1321) betont die Notwendigkeit

einer größeren Beteiligung der Parlamente der Mitgliedstaaten an den Tätigkeiten der Europäischen Union und verpflichtet die Regierungen zu rechtzeitiger Unterrichtung der Parlamente über Vorschläge der Kommission, um ihnen so deren Prüfung zu ermöglichen.

115

2. Der Unions-Vertrag genügt den Bestimmtheitsanforderungen, weil er den künftigen Vollzugsverlauf, also die mögliche Inanspruchnahme der eingeräumten Hoheitsbefugnisse, hinreichend voraussehbar normiert (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]; 68, 1 [98 f.]); das begründet die parlamentarische Verantwortbarkeit des Zustimmungsgesetzes. Die Besorgnis des Beschwerdeführers, die Europäische Gemeinschaft werde aufgrund ihrer weit gesteckten Ziele ohne erneute parlamentarische Rechtsanwendungsbefehle sich zu einer politischen Union mit nicht vorausbestimmbaren Hoheitsrechten entwickeln können, ist nicht begründet. Der Unions-Vertrag nimmt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das schon bisher für die Europäischen Gemeinschaften galt, auf und bekräftigt es (a); dieses Prinzip wird durch Art. F Abs. 3 EUV, der keine Kompetenz-Kompetenz begründet, nicht in Frage gestellt (b); die Möglichkeiten für die Zuweisung weiterer Aufgaben und Befugnisse an Europäische Union und Europäische Gemeinschaft sind durch hinreichend bestimmte Regelungen begrenzt (c); auch soweit die Entwicklung zur Europäischen Währungsunion geregelt wird, ist dies hinreichend voraussehbar normiert (d, e, f).

116

a) Nach Art. B Abs. 2 EUV werden die Ziele der Union nach Maßgabe des Vertrages entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge verwirklicht. Das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof dürfen nach Art. E EUV nur tätig werden, wenn und soweit eine vertragliche Ermächtigungsnorm ihnen Kompetenzen und Befugnisse verleiht. Der Europäische Rat ist gemäß Art. D EUV darauf beschränkt, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festzulegen. Werden Rechtsetzungsakte erforderlich, muß auf die bestehenden vertraglichen Ermächtigungsgrundlagen zurückgegriffen werden.

117

Die Eröffnung von Tätigkeitsfeldern für die Europäischen Gemeinschaften folgt seit jeher dem Grundsatz, daß die Gemeinschaften nur nach Maßgabe des Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge tätig werden dürfen (Art. 3 EWGV, jetzt: Art. 3 EGV; Art. 2 EAGV), so daß der Schluß von der Aufgabe auf die Befugnis nicht zulässig ist. Dabei bleibt es auch nach einem Inkrafttreten des Unions-Vertrags. Dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (vgl. Oppermann, Europarecht, 1991, Rdnr. 432) wird in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EGV und Art. 3 Abs. 1 Satz 2 EAGV bestätigt, wonach jedes Gemeinschaftsorgan nach Maßgabe der ihm im Vertrag zugewiesenen Befugnisse handelt, sowie in Art. 189 Abs.

1 EGV und Art. 161 Abs. 1 EAGV, die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane nur nach Maßgabe des Vertrages zulassen. Unberührt durch den Unions-Vertrag bleibt auch der Einleitungssatz des Art. 3 EGKSV, wonach die Organe der Gemeinschaft ihre Aufgaben im Rahmen der jedem von ihnen zugewiesenen Befugnisse erfüllen, sowie Art. 5 Abs. 1 EGKSV, welcher die Gemeinschaft darauf festlegt, ihre Aufgabe unter den im Vertrag vorgesehenen Bedingungen durch begrenzte Eingriffe zu erfüllen.

118

Zu diesen überkommenen Regelungen tritt der neue Art. 3 a EGV, der für die zukünftige Wirtschafts- (Abs. 1) und Währungspolitik (Abs. 2) der Europäischen Gemeinschaft klarstellt, daß die Gemeinschaft auch dort nur nach Maßgabe des Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge handeln darf. Art. 4 a EGV erstreckt diesen Grundsatz auf das ESZB und die EZB, Art. 4 b EGV auf die Europäische Investitionsbank.

119

Ebenso bekräftigt die neue Grundsatznorm des Art. 3 b EGV im ersten Absatz, daß die Gemeinschaft nur innerhalb der Grenzen der ihr im Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig wird. Die sodann folgenden Regelungen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 b Abs. 2 EGV) und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 3 b Abs. 3 EGV) sind als Kompetenzausübungsschranken ausgestaltet. Der Europäische Rat in Edinburgh hat am 11. und 12. Dezember 1992 im Rahmen eines Gesamtkonzeptes für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Teil A Anlage 1 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes [BullBReg. Nr. 140 vom 28. Dezember 1992 S. 1280]) betont, daß Art. 3 b Abs. 1 EGV eine strikte Grenze für das Tätigwerden der Gemeinschaft festlege. Das Erfordernis vertraglicher Zuweisung von Befugnissen sei schon immer ein grundlegendes Merkmal der Gemeinschaftsrechtsordnung gewesen; die Befugnis der einzelnen Staaten sei die Regel, die der Gemeinschaft die Ausnahme.

120

Darüber hinaus unterscheidet der EG-Vertrag deutlich Art und Intensität der jeweils eingeräumten Befugnisse. So zeichnen die Art. 105 bis Art. 109 m EGV den dreistufigen Weg zu einer Währungsunion in seinen Entstehungsbedingungen und wachsenden Aufgaben im einzelnen vor; demgegenüber bleibt die gemeinsame Wirtschaftspolitik im wesentlichen auf eine Koordinierungsaufgabe beschränkt (Art. 3 a, Art. 102 a ff. EGV). In einzelnen Tätigkeitsfeldern (Art. 3 Buchst. m, n, o, p und s EGV) hat sich die Gemeinschaft auf eine "Förderung" oder einen "Beitrag" zu beschränken: hier sind Gemeinschaftsmaßnahmen nur zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder zur Unterstützung oder Ergänzung ihres Handelns in den betreffenden Bereichen erlaubt (vgl. insoweit - zu Art. 126, Art. 128 und Art. 129 EGV - Europäischer Rat in Edinburgh, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, a.a.O., S. 1281 Anmerkung 1). In den neuen

Bestimmungen der Art. 126 bis 129 EGV wird für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur und Gesundheitswesen die Tätigkeit der EG auf eine Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und eine Unterstützung von deren Maßnahmen beschränkt und eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen. Daher dürfen solche Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne der spezifischen Ziele dieser Artikel nicht auf Art. 235 EGV gestützt werden (so der Europäische Rat in Edinburgh, a.a.O.).

121

b) Dieses Regelungssystem wird durch Art. F Abs. 3 EUV nicht durchbrochen oder aus den Angeln gehoben. Das Erfordernis hinreichender gesetzlicher Bestimmtheit der eingeräumten Hoheitsrechte und damit der parlamentarischen Verantwortbarkeit dieser Rechtseinräumung wäre allerdings verletzt, wenn Art. F Abs. 3 EUV eine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union als einer Gemeinschaft souveräner Staaten begründete. Art. F Abs. 3 EUV ermächtigt die Union jedoch nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel und sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet; vielmehr wird in Art. F Abs. 3 EUV lediglich die politisch- programmatische Absicht bekundet, daß die - die Union bildenden - Mitgliedstaaten in den jeweils dazu erforderlichen Verfahren die Union mit hinreichenden Mitteln ausstatten wollen. Würden europäische Organe den Art. F Abs. 3 EUV entgegen diesem im deutschen Zustimmungsgesetz aufgenommenen Vertragsinhalt auslegen und handhaben, so wäre dieses Handeln vom Zustimmungsgesetz nicht gedeckt und somit innerhalb des deutschen Mitgliedstaates rechtlich unverbindlich. Die deutschen Staatsorgane müßten etwaigen auf eine derartige Handhabung des Art. F Abs. 3 EUV gestützten Rechtsakten die Gefolgschaft verweigern.

122

b 1) Gegen die Begründung einer Kompetenz-Kompetenz der Union durch Art. F Abs. 3 EUV spricht bereits, daß der Unions-Vertrag an keiner Stelle den übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien erkennbar werden läßt, mit der Union ein selbständiges Rechtssubjekt zu gründen, das Träger eigener Kompetenzen sein soll. Die Union besitzt nach Auffassung der Bundesregierung weder im Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften noch zu den Mitgliedstaaten eine gesonderte Rechtspersönlichkeit. Diese Auffassung hat auch Generaldirektor Dewost in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

123

b 2) Ebensowenig kann aus der Wortfassung des Art. F Abs. 3 EUV, wonach die Union "sich" mit Mitteln ausstattet, auf die Inhaberschaft einer Kompetenz-Kompetenz geschlossen werden. Die Union stattet "sich" in gleicher Weise mit Mitteln aus, wie sie "sich" in Art. B Ziele setzt: Der Unions-Vertrag versteht hier die Union nicht als eigenständiges

Rechtssubjekt, sondern als Bezeichnung für die gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten; diese geben der Union Ziele und Mittel vertraglich vor.

124

b 3) Eine Auslegung des Art. F Abs. 3 EUV, die der Union eine Kompetenz-Kompetenz zuwiese, widerspräche ferner dem durchgehend geäußerten Willen der Vertragsparteien, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vertraglich festzuschreiben und einzelne Befugnisnormen deutlich einzugrenzen. Als Grundlage einer Kompetenz-Kompetenz würde Art. F Abs. 3 EUV das gesamte Kompetenzsystem des Unions-Vertrags einschließlich der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der nachfolgenden Verträge und der Akte zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge überlagern und weitgehend bedeutungslos machen. Dagegen spricht auch Art. M EUV, der eine implizite Änderung der vorhandenen Verträge durch den Unions-Vertrag ausschließt.

125

b 4) Die Ableitung einer Kompetenz-Kompetenz aus Art. F Abs. 3 EUV würde zudem der bewußten Entscheidung der Mitgliedstaaten widersprechen, die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Bereiche Justiz und Inneres nicht in die supranationale Entscheidungsstruktur einzugliedern. Könnten etwa die Ziele des Art. B, 2. und 4. Gedankenstrich EUV unter Hinweis auf Art. F Abs. 3 EUV mit unionseigenen Hoheitsbefugnissen verwirklicht werden, so wäre unverständlich, daß Art. K.9 EUV selbst die vereinfachte Verlagerung einiger Teile des Bereichs Justiz und Inneres in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft von einer vorherigen Ratifikation seitens der Mitgliedstaaten abhängig macht. Entsprechend sieht Art. B, 5. Gedankenstrich EUV für die Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes vor, daß nach dem Verfahren des Art. N Abs. 2 EUV - also der ratifikationsbedürftigen Vertragsrevision - geprüft wird, inwieweit die durch diesen Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel zu revidieren sind, die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen.

126

b 5) Schließlich fehlt dem Art. F Abs. 3 EUV die verfahrensrechtliche Ergänzung, die ihn allenfalls zu einer Befugnisnorm machen könnte. In den Gemeinschaftsverträgen wird bei Befugnisnormen stets ein bestimmtes Beschlußrecht auf ein bestimmtes Organ übertragen und das Entscheidungsverfahren, insbesondere die Beteiligung anderer Organe, geregelt; des weiteren wird regelmäßig auch die zur Beschlußfassung notwendige Mehrheit bestimmt. Dies zeigt beispielhaft die Kompetenzerweiterungsvorschrift des Art. 235 EWGV. Eine solche Struktur weist Art. F Abs. 3 EUV gerade nicht auf.

127

Art. F Abs. 3 EUV kann auch nicht, wie vom Beschwerdeführer vorgetragen, durch einen Rückgriff auf Art. 145 und Art. 148 Abs. 1 EGV um die für eine Befugnisnorm unerläßliche Bestimmung der Organzuständigkeit und des Entscheidungsverfahrens angereichert werden. Beide Vorschriften gelten nur im Bereich des EG-Vertrags; in den anderen Säulen der Union könnten sie mithin nur kraft ausdrücklicher vertraglicher Anordnung Geltung erlangen. Die Bezugsnormen des Art. J.11 Abs. 1 und des Art. K.8 Abs. 1 EUV nennen Art. 145 und Art. 148 Abs. 1 EGV jedoch gerade nicht. Selbst innerhalb des Anwendungsbereichs des EG- Vertrags könnten diese Bestimmungen Art. F Abs. 3 EUV nicht zu einer Kompetenz-Kompetenz hochstufen. Art. 145, 2. Gedankenstrich EGV begründet keine Entscheidungsbefugnis des Rates, sondern setzt voraus, daß eine solche anderweitig "nach Maßgabe dieses Vertrages" begründet ist (vgl. auch Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EGV). Art. 148 Abs. 1 EGV sieht - als Auffangnorm - für anderweitig eingeräumte Entscheidungsbefugnisse des Rates eine Beschlußfassung mit einfacher Mehrheit vor, läßt aber den Grundsatz besonderer Zuständigkeitsübertragung unberührt.

128

b 6) Dementsprechend stimmen nicht nur Bundesregierung und Bundestag, sondern auch die Mitgliedstaaten und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtsauffassung überein, daß der Unions-Vertrag keine Kompetenz-Kompetenz der Union begründet. Die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Edinburgh am 11. und 12. Dezember 1992 stehen dem nicht entgegen.

129

In ihrer Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden hat die Bundesregierung erklärt, daß Art. F Abs. 3 EUV keine Kompetenz- Kompetenz für die Union begründe, sondern nur eine programmatische Absichtserklärung enthalte. Die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Frau Seiler-Albring, hat die Vorschrift im Sonderausschuß des Deutschen Bundestages "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)" als Programmsatz bezeichnet, der im Wege von Verhandlungen noch konkretisiert werden müsse (vgl. Protokoll der 2. Sitzung des Sonderausschusses am 29. Oktober 1992, Prot. 2/15).

130

Der Deutsche Bundestag vertritt in der Beschlußempfehlung und dem Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)" vom 1. Dezember 1992 (BTDrucks. 12/3895) dieselbe Auffassung:

131

"Der Ausschuß legte Wert auf die Feststellung, daß Artikel F Absatz 3, wonach sich die Union mit den Mitteln ausstattet, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind, keine Kompetenz-Kompetenz der Union begründet. Es handle

sich um einen Programmsatz, nicht um eine Ermächtigungsnorm. Artikel F Absatz 3 sei im Zusammenhang mit Artikel B letzter Absatz zu lesen, der die Tätigkeit der Union an die Bedingungen und die Zeitfolge des Vertrages und die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips binde." (a.a.O., S. 17)

132

Die Bundesregierung hat festgestellt und dem Senat mitgeteilt, daß ihre Auffassung zur Auslegung des Art. F Abs. 3 EUV von den anderen Mitgliedstaaten geteilt wird.

133

Auch nach Auffassung der Kommission begründet Art. F Abs. 3 EUV, wie Generaldirektor Dewost in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat, keine Kompetenz und erst recht keine Kompetenz- Kompetenz der Union.

134

Die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Edinburgh am 11. und 12. Dezember 1992 (Teil A, Anlage 1 [BullBReg. Nr. 140 vom 28. Dezember 1992 S. 1280 ff.]) stehen dieser Auslegung nicht entgegen. Zwar wird dort im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip ausgeführt, dieses Prinzip dürfe den in Art. F Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatz nicht in Frage stellen. Diese Feststellung steht jedoch im Zusammenhang mit der allgemeinen Aussage, daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht die hergebrachten Grundsätze des Gemeinschaftsrechts (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, Vorrang des Gemeinschaftsrechts) berühren dürfe. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen gehört eine Kompetenz-Kompetenz der Gemeinschaft gerade nicht. Im unmittelbaren Umfeld dieser Aussage wird zudem ausdrücklich anerkannt, daß Gemeinschaftskompetenzen jeweils durch den Vertrag eingeräumt sein müßten, wie dies Art. 3 b Abs. 1 EGV festlege. Auch die Leitlinien für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unterstreichen unter Berufung auf Art. 3 b Abs. 1 EGV nochmals den Grundsatz der vertraglichen Zuweisung von Kompetenzen. Vor allem aber haben die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs die allgemeine Auffassung der Mitgliedstaaten bekräftigt, daß die Staaten selbst weiterhin Herren der Verträge und ihrer Fortentwicklung (vgl. BVerfGE 75, 223 [242]) bleiben werden (Teil B, Anlage 1 der Schlußfolgerung des Vorsitzes, a.a.O., S. 1290).

135

c) Die Mitgliedstaaten haben in Art. B EUV der Europäischen Union Ziele gegeben und bestimmt, daß diese nur nach Maßgabe des Unions-Vertrags verwirklicht werden dürfen. Sie haben überdies die Aufgaben und Befugnisse der drei Europäischen Gemeinschaften im einzelnen umschrieben und die europäischen Organe und Einrichtungen auf deren Wahrnehmung beschränkt (vgl. Art. E EUV sowie Art. 3 b Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 Satz 2, Art. 4

a und Art. 4 b EGV). Änderungen und Erweiterungen dieser Aufgaben- und Befugnisbestimmungen sind ihrem vorherigen, förmlichen Einverständnis vorbehalten, die Möglichkeiten einer Rechtsfortbildung auf der Grundlage des bestehenden Vertrages begrenzt (BVerfGE 75, 223 [240 ff.]). Dementsprechend stellt Art. B, 5. Gedankenstrich EUV eine Verbindung zwischen der Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und dem Vertragsänderungsverfahren des Art. N EUV her. Das Einverständnis der Mitgliedstaaten kann dabei außer im förmlichen Vertragsänderungsverfahren (Art. N EUV) nach Maßgabe besonderer Vertragsbestimmungen auch in einem abgekürzten Verfahren erklärt werden (vgl. insbesondere Art. K.9 EUV, Art. 8 e Abs. 2, Art. 201 Abs. 2 EGV). Jede dieser Vertragsänderungen oder Vertragserweiterungen setzt jedoch voraus, daß die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG fordert für jede weitere Übertragung von Hoheitsrechten ein Bundesgesetz. Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Union und vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, bedürfen nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages.

136

d) Der Unions-Vertrag ist in den in ihm angelegten Vollzugsschritten auch insoweit für den Bundestag verantwortbar, als er die Entwicklung zur Europäischen Währungsunion und deren Bestand regelt.

137

d 1) Die Währungsunion ist nach Titel VI, Kapitel 2 des EG-Vertrages als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert, die vorrangig die Preisstabilität zu gewährleisten hat (Art. 3 a Abs. 2, Art. 105 Abs. 1 Satz 1 EGV). Deshalb wird jeder Mitgliedstaat nach Art. 109 e Abs. 2 Buchst. a, 2. Gedankenstrich EGV schon vor Eintritt in die zweite Stufe für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichenfalls mehrjährige Programme festlegen, die die notwendige dauerhafte Konvergenz, insbesondere hinsichtlich der Preisstabilität und gesunder öffentlicher Finanzen, gewährleisten sollen. Der Rat wird nach Art. 109 e Abs. 2 Buchst. b EGV die Fortschritte bei der Konvergenz im Wirtschafts- und Währungsbereich bewerten. Die Maßstäbe für den Fortgang der Wirtschafts- und Währungsunion werden in Art. 109 j Abs. 1 EGV tatbestandlich verdeutlicht und im Protokoll über die Konvergenzkriterien näher quantifiziert. Art. 6 dieses Protokolls behält eine Konkretisierung dieser Kriterien einem einstimmigen Beschluß des Rates vor. Die Erfüllung dieser Konvergenzkriterien ist Vorbedingung für den Eintritt eines Mitgliedstaates in die dritte Stufe der Währungsunion.

138

d 2) Auch wenn derzeit noch nicht voraussehbar ist, welche Entwicklung die Währungsunion in ihren einzelnen Stufen nach wirtschaftlicher Bedeutung, beteiligten Mitgliedstaaten und Zeitpunkten nehmen wird, genügt das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag den Erfordernissen parlamentarischer Verantwortbarkeit.

139

(1) Der Vertrag über die Europäische Union trifft eine völkerrechtliche Vereinbarung über einen auf Fortentwicklung angelegten mitgliedstaatlichen Verbund. Er ist darauf angewiesen, daß die Mitgliedstaaten den Vertrag ständig mit Leben erfüllen; Vollzug und Entwicklung des Vertrages müssen vom Willen der Vertragspartner getragen sein. Deshalb sieht Art. N EUV Initiativen jedes Mitgliedstaates zur Änderung der Verträge vor, die in Kraft treten, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Im Jahre 1996 wird eine Revisionskonferenz stattfinden, bei der die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einzelne Vertragsbestimmungen in Übereinstimmung mit den Zielen der Art. A und B prüfen werden; zu diesen Zielen gehört auch die Bürgernähe der Entscheidungen, die Zielverwirklichung allein nach Maßgabe des Vertrages und das Subsidiaritätsprinzip. Aber auch der Vollzug geltender Verträge ist auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen: Die in Art. 102 a ff. EGV vorgesehene Wirtschafts- und Währungsunion läßt sich wegen der wechselseitigen Bedingtheit von vertraglich vereinbarter Währungsunion und vorausgesetzter Entwicklung auch zu einer Wirtschaftsunion nur bei der stetigen ernsthaften Vollzugsbereitschaft aller Mitgliedstaaten verwirklichen.

140

Im Rahmen dieser Bedingtheit von Vertragsinhalt und tatsächlich vorausgesetzten Konvergenzen ist auch der Zeitpunkt für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 109 j Abs. 4 EGV) eher als Zielvorgabe denn als rechtlich durchsetzbares Datum zu verstehen. Zwar schulden die Mitgliedstaaten europarechtlich ein ernsthaftes Bemühen, dieses vertraglich genannte Datum zu erreichen. Wie Generaldirektor Dewost in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, findet die Setzung von Zieldaten nach gefestigter Gemeinschaftstradition ihren Sinn aber eher darin, die Integrationsentwicklung anzustoßen und zu beschleunigen, als sie unter allen Umständen fristgerecht zu verwirklichen (vgl. beispielsweise den durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Art. 8 a EWGV und die zugehörige Erklärung der Abschlußkonferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 17./28. Februar 1986).

141

Auch der EGKS-Vertrag gibt die weitere Entwicklung der Europäischen Union in die Hand der Mitgliedstaaten. Er ist nach Art. A EUV eine der Grundlagen der Union, tritt nach Art. 97

EGKSV jedoch im Jahre 2002 außer Kraft und macht insoweit eine erneute Verständigung unter den Mitgliedstaaten notwendig.

142

(2) Darüber hinaus genügt die Verpflichtung der Europäischen Zentralbank auf das vorrangige Ziel der Sicherung der Preisstabilität (Art. 3 a Abs. 2, Art. 105 Abs. 1 EGV) auch einer gesonderten Verfassungspflicht der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft (Art. 88 Satz 2 GG). Diese Verfassungspflicht hat innerhalb der Gemeinschaft insofern Bedeutung, als die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft ist und in dieser gemäß Art. 5 EGV der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gilt. Dieser Grundsatz verpflichtet nicht nur die Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft, sondern er legt auch den Gemeinschaftsorganen entsprechende Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf (siehe Beschluß des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 Imm., Slg. 1990 I, S. 3367). Diese Loyalitätspflicht ist von Generaldirektor Dewost in der mündlichen Verhandlung dahingehend erläutert worden, daß die Gemeinschaftsorgane nachdrückliche Hinweise der Mitgliedstaaten auf entgegenstehendes Verfassungsrecht stets ernstnehmen und um eine Lösung bemüht sein würden, die das Verfassungsrecht des Mitgliedstaates achtet.

143

(3) Das Anliegen des Deutschen Bundestages, sich für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine eigene Bewertung vorzubehalten und sich damit einer Aufweichung der Stabilitätskriterien zu widersetzen, kann sich insbesondere auf Art. 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien stützen. Dort wird bereits die Regelung von Einzelheiten der vertraglich festgelegten Konvergenzkriterien in Abweichung von den Definitionen des Protokolls einer einstimmigen Entscheidung des Rates vorbehalten. Dies besagt zum einen, daß die in Art. 109 j Abs. 1 EGV genannten Kriterien als solche nicht zur Disposition des Rates stehen, zumal sich sonst das Grundkonzept der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft (sechste Erwägung der Präambel des Unions-Vertrags; Art. 3 a Abs. 2 und 3, Art. 105 Abs. 1 EGV) nicht verwirklichen ließe. Zum anderen ist aus Art. 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien zu entnehmen, daß die nach Art. 109 j Abs. 2 EGV vom Rat seinen Empfehlungen zugrunde zu legende Beurteilung, ob einzelne Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen, diese Kriterien nicht durch bloße Mehrheitsentscheidung unterlaufen darf. Vielmehr kann das Mehrheitserfordernis nur bedeuten, daß im Rahmen der verbleibenden Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosespielräume Meinungsverschiedenheiten mehrheitlich ausgeräumt werden können. Gleiches gilt, wenn der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs diese Empfehlungen seinen Mehrheitsentscheidungen nach Art. 109 j Abs. 3 und 4 EGV zugrunde zu legen hat.

Unbeschadet ihm zustehender Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosespielräume erlaubt es der Vertragstext dem Rat nicht, sich von seiner Entscheidungsgrundlage in den Empfehlungen nach Art. 109 j Abs. 2 EGV und damit von den vertraglich in Art. 109 j Abs. 1 EGV festgelegten und im Protokoll über die Konvergenzkriterien näher definierten Konvergenzkriterien zu lösen. Damit ist hinreichend sichergestellt, daß ohne deutsche Zustimmung - und damit ohne maßgebliche Mitwirkung des Deutschen Bundestages - die Konvergenzkriterien nicht "aufgeweicht" werden können.

144

(4) Daneben erkennt das Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion an, daß der unwiderrufliche Eintritt in die dritte Stufe von "vorbereitenden Arbeiten" der betreffenden Mitgliedstaaten abhängig ist. Diese vorbereitenden Arbeiten richten sich auch nach dem jeweiligen nationalen Verfassungsrecht und können dort unter Parlamentsvorbehalt gestellt werden (Oppermann, Der Maastrichter Unionsvertrag - Rechtspolitische Wertung, in: Hrbek [Hrsg.], Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, 1993, S. 103 [116] unter Bezugnahme auf Pescatore, Die "neue europäische Architektur" - Maastricht und danach?, 1992, jetzt abgedruckt in: Die Weiterentwicklung der EG nach Maastricht, Cahiers de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique [Lausanne] 90 [1992], S. 19 [27]). Auch insoweit kann der Deutsche Bundestag seinen Willen, die zukünftige Währungsunion nur unter den Voraussetzungen strikter Stabilitätskriterien beginnen zu lassen, jedenfalls im Rahmen des Art. 23 Abs. 3 GG und der im Sinne der Organtreue zu handhabenden Entschließung vom 2. Dezember 1992 zur Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und des Schreibens des Bundesministers der Finanzen vom 2. April 1993 zur Wirkung bringen.

145

(5) Im Ergebnis unterwirft sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifikation des Unions-Vertrags somit nicht einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren "Automatismus" zu einer Währungsunion; der Vertrag eröffnet den Weg zu einer stufenweisen weiteren Integration der Europäischen Rechtsgemeinschaft, der in jedem weiteren Schritt entweder von gegenwärtig für das Parlament voraussehbaren Voraussetzungen oder aber von einer weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängt.

146

e) Die Entwicklung der Währungsunion ist auch nach Eintritt in die dritte Stufe voraussehbar normiert und insoweit parlamentarisch verantwortbar. Der Unions-Vertrag regelt die Währungsunion als eine auf Dauer der Stabilität verpflichtete und insbesondere Geldwertstabilität gewährleistende Gemeinschaft. Zwar läßt sich nicht voraussehen, ob die Stabilität einer ECU-Währung auf der Grundlage der im Vertrag getroffenen Vorkehrungen

tatsächlich dauerhaft gesichert werden kann. Die Befürchtung eines Fehlschlags der Stabilitätsbemühungen, der sodann weitere finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge haben könnte, ist jedoch zu wenig greifbar, als daß sich daraus die rechtliche Unbestimmtheit des Vertrages ergäbe. Der Vertrag setzt langfristige Vorgaben, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, die durch institutionelle Vorkehrungen die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen suchen und letztlich - als ultima ratio - beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen. Das ESZB ist nach Art. 105 Abs. 1 EGV vorrangig auf die Gewährleistung der Preisstabilität verpflichtet. Die EZB ist bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Art. 107 EGV mit Unabhängigkeit ausgestattet. Bereits aus der sechsten Erwägung der Präambel des Unions-Vertrages ergibt sich die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion eine stabile Währung zugrunde zu legen. Art. 2 EGV erklärt es u.a. zur Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft, ein nichtinflationäres Wachstum und einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen zu erreichen. Die Einführung und Durchführung der im Vertrag vorgesehenen einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik werden in Art. 3 a Abs. 2 EGV darauf festgelegt, vorrangig das Ziel der Preisstabilität zu verfolgen. Darüber hinaus trifft der EG- Vertrag Vorkehrungen, daß die Mitgliedstaaten in ihrer Wirtschaftspolitik die Stabilität der europäischen Währung stützen und fördern. Art. 3 a Abs. 3 EGV gibt auch der Tätigkeit der Mitgliedstaaten stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz als richtungsweisende Grundsätze vor (vgl. auch Art. 102 a Satz 2 EGV). Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten wird zur Angelegenheit von gemeinsamem Interesse erklärt sowie in ihren Grundzügen durch eine Empfehlung des Rates koordiniert und überwacht (Art. 103 EGV). Art. 104 EGV verbietet auch den nationalen Zentralbanken öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten einzuräumen oder Schuldtitel unmittelbar von ihnen zu erwerben. Außer zu Aufsichtszwecken darf öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten kein bevorrechtigter Zugang zu den Finanzinstituten geschaffen werden (Art. 104 a EGV). Art. 104 b EGV schließt die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten öffentlicher Stellen oder öffentlicher Unternehmen eines Mitgliedstaates durch die Gemeinschaft oder einen anderen Mitgliedstaat aus, so daß ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann. Art. 104 c EGV legt schließlich in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und unterwirft sie dazu einer Überwachung durch die Kommission. Der Rat kann aufgrund einer

Empfehlung der Kommission feststellen, daß in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, und auf dessen Abbau hinwirken.

147

Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.

148

f) Schließlich begründet auch der sachliche Zusammenhang zwischen der Währungsunion und einer Wirtschaftsunion keine Unbestimmtheit des Vertragsinhalts. Zwar mag es nachvollziehbare Gründe geben, die Währungsunion könne politisch-faktisch nur bei alsbaldiger Ergänzung durch eine Wirtschaftsunion sinnvoll durchgeführt werden, die über eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft hinausgeht. Eine solche Ergänzung setzt aber ein Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. N EUV und dementsprechend eine weitere parlamentarische Zustimmung voraus. Insofern ist gegenwärtig offen, ob die Währungsunion eine derartige Wirtschaftsunion zur Folge haben oder aber der fehlende Wille der Mitgliedstaaten zu einer vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik und einem damit verbundenen "dominanten Haushalt" der Gemeinschaft (vgl. Seidel, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S. 125 [134]) den zukünftigen Verzicht auf die Währungsunion und eine dementsprechende Vertragsänderung bedingen wird.

149

Darüber hinaus weisen gewichtige Stimmen darauf hin, daß eine Währungsunion, zumal zwischen Staaten, die auf eine aktive Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgerichtet sind, letztlich nur gemeinsam mit einer politischen - alle finanzwirtschaftlich wesentlichen Aufgaben umfassenden - Union, nicht aber unabhängig davon oder als eine bloße Vorstufe auf dem Wege dahin verwirklicht werden könne. Bundesbankpräsident Prof. Dr. Schlesinger hat sich in der mündlichen Verhandlung gleichfalls dahingehend geäußert. Auch auf die stufenweise Entwicklung der nationalen Einheit Deutschlands im 19. Jahrhundert mag diese Auffassung sich stützen: Die Vereinheitlichung der Währung ging der nationalstaatlichen politischen Einigung nicht voraus, sie folgte der Bildung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches von 1871 durch das Münzgesetz vom 9. Juli 1873 (RGBl. S. 233) nach; vorher bestand über Jahrzehnte zwar der Deutsche Zollverein, es gab auch Handelsverträge und wirtschaftsrelevante Abkommen, aber weder einen Währungsverbund noch eine Währungseinheit (vgl. E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band IV [1969], S. 1053 f.).

150

Hiermit wird indes keine verfassungsrechtliche sondern eine politische Frage aufgeworfen. Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist. Stellt sich heraus, daß die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, wie weiter vorgegangen werden soll. Für diese Entscheidung ist rechtlich Raum, weil die Währungsunion nach dem jetzigen Vertrag eine politische Union ebensowenig wie eine Wirtschaftsunion automatisch nach sich zu ziehen vermag, es dazu vielmehr einer Vertragsänderung bedarf, die ohne die Entscheidung der nationalen staatlichen Organe einschließlich des Deutschen Bundestages nicht zustandekommen kann. Diese Entscheidung ist dann wiederum - im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen - politisch zu verantworten.

151

3. Die im Unions-Vertrag vorgesehene Einräumung von Aufgaben und Befugnissen europäischer Organe beläßt dem Deutschen Bundestag noch hinreichende Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht. Der Vertrag setzt der in ihm angelegten Dynamik einer weiteren Integration auch eine hinreichend verläßliche Grenze, die eine Ausgewogenheit zwischen der Struktur gouvernementaler Entscheidung im europäischen Staatenverbund und den Entscheidungsvorbehalten sowie Mitentscheidungsrechten des Deutschen Bundestages wahrt.

152

a) Die Einflußmöglichkeiten des Bundestages und damit der Wähler auf die Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch europäische Organe sind allerdings nahezu vollständig zurückgenommen, soweit die Europäische Zentralbank mit Unabhängigkeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ausgestattet wird (Art. 107 EGV). Ein wesentlicher Politikbereich, der mit dem Geldwert die individuelle Freiheit stützt und mit der Geldmenge auch das öffentliche Finanzwesen und die davon abhängigen Politikbereiche bestimmt, wird der Weisungsbefugnis von Hoheitsträgern und - außerhalb einer Vertragsänderung - zugleich der gesetzgeberischen Kontrolle von Aufgabenbereichen und Handlungsmitteln entzogen. Die Verselbständigung der meisten Aufgaben der Währungspolitik bei einer unabhängigen Zentralbank löst staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit, um das Währungswesen dem Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen (so bereits Regierungsentwurf zum Bundesbankgesetz, BTDrucks. 2/2781 S. 24 f.).

153

Diese Einschränkung der von den Wählern in den Mitgliedstaaten ausgehenden demokratischen Legitimation berührt das Demokratieprinzip, ist jedoch als eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation dieses Prinzips mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar. Die im Blick auf die Europäische Union vorgenommene Ergänzung des Art. 88 GG gestattet eine Übertragung von Befugnissen der Bundesbank auf eine Europäische Zentralbank, wenn diese den "strengen Kriterien des Maastrichter Vertrages und der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Zentralbank und der Priorität der Geldwertstabilität" entspricht (Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union [Vertrag von Maastricht]" vom 1. Dezember 1992, BTDrucks. 12/3896 S. 21). Der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers zielt also ersichtlich darauf, für die im Unions-Vertrag vorgesehene Währungsunion eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, die Einräumung der damit verbundenen, in der dargelegten Weise unabhängig gestellten Befugnisse und Institutionen jedoch auch auf diesen Fall zu begrenzen. Diese Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens ist vertretbar, weil es der - in der deutschen Rechtsordnung erprobten und, auch aus wissenschaftlicher Sicht, bewährten - Besonderheit Rechnung trägt, daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Insofern genügt die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank, die sich nicht auf andere Politikbereiche übertragen läßt, den verfassungsrechtlichen Anforderungen, nach denen das Demokratieprinzip modifiziert werden darf (vgl. BVerfGE 30, 1 [24]; 84, 90 [121]).

154

b) Auch im übrigen sind die Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Union und der ihr zugehörigen Gemeinschaften, wie dargelegt, im Vertrag und damit im deutschen Zustimmungsgesetz in umgrenzten Tatbeständen beschrieben, so daß die weitgreifenden Zielankündigungen der Präambel und des Art. B EUV nicht die Wahrnehmung von Hoheitsrechten rechtfertigen, sondern nur die politische Absicht zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas bekräftigen. Der Unions- Vertrag genügt deshalb dem mit der zunehmenden Integrationsdichte einhergehenden Gebot, die Handlungsmöglichkeiten europäischer Organe nicht nur auf Ziele hin zu bestimmen, sondern in ihren Mitteln tatbestandlich zu erfassen, ihre Aufgaben und Befugnisse also gegenständlich zu umgrenzen.

155

Der Unions-Vertrag und insbesondere der EG-Vertrag folgen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (vgl. oben 2.a). Nach diesem Grundsatz kann zwar eine einzelne Bestimmung, die Aufgaben oder Befugnisse zuweist, mit Blick auf die Vertragsziele ausgelegt werden; das Vertragsziel selbst genügt jedoch nicht, um Aufgaben und Befugnisse zu begründen oder zu erweitern (H.P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 559). Darüber hinaus verdeutlicht der Unions-Vertrag durch ausdrückliche Hinweise auf das Erfordernis einer Vertragsänderung (Art. N EUV) oder einer Vertragserweiterung (Art. K.9 EUV) die Trennlinie zwischen einer Rechtsfortbildung innerhalb der Verträge (zur richterlichen Rechtsfortbildung vgl. BVerfGE 75, 223 [240 ff.]) und einer deren Grenzen sprengenden, vom geltenden Vertragsrecht nicht gedeckten Rechtsetzung. Diesen Maßstab nimmt Art. 23 Abs. 1 GG auf, wenn er für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und für vergleichbare Regelungen ein Zustimmungsgesetz fordert.

156

Indem die Gründungsverträge den Europäischen Gemeinschaften einerseits in umgrenzten Tatbeständen Hoheitsrechte einräumen, andererseits die Vertragsänderung - in einem regelmäßigen und auch in einem vereinfachten Verfahren - regeln, hat diese Unterscheidung auch Bedeutung für die zukünftige Handhabung der Einzelermächtigungen. Wenn eine dynamische Erweiterung der bestehenden Verträge sich bisher auf eine großzügige Handhabung des Art. 235 EWGV im Sinne einer "Vertragsabrundungskompetenz", auf den Gedanken der inhärenten Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften ("implied powers") und auf eine Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse ("effet utile") gestützt hat (vgl. Zuleeg, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 2 Rdnr. 3), so wird in Zukunft bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften zu beachten sein, daß der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf; eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.

157

c) Die Handhabung dieses Prinzips der beschränkten Einzelermächtigung wird sodann durch das Subsidiaritätsprinzip verdeutlicht und weiter begrenzt. Für die Europäische Gemeinschaft ist der Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 3 b Abs. 2 EGV verankert; er wird durch die Bezugnahme im letzten Absatz von Art. B EUV auf die außerhalb des EG-Vertrages geregelten Politiken und Formen der Zusammenarbeit der Union erstreckt und auch in Art. K.3 Abs. 2 Buchst. b EUV wieder aufgenommen. Daneben beschränken Einzelermächtigungen, etwa Art. 126, Art. 127, Art. 128, Art. 129, Art. 129 a, Art. 129 b, Art.

130 und Art. 130 g EGV, die Gemeinschaftstätigkeit auf die Ergänzung der - prinzipiell vorgehenden - mitgliedstaatlichen Politik.

158

Das Subsidiaritätsprinzip begründet mithin keine Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft, sondern begrenzt die Ausübung bereits anderweitig eingeräumter Befugnisse (Europäischer Rat in Edinburgh, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, a.a.O., S. 1281). Nach Art. B Abs. 2 EUV können die Ziele der Union nur nach Maßgabe des Vertrages und unter den von ihm gesetzten Bedingungen und entsprechend seinen zeitlichen Vorgaben verwirklicht werden; dabei ist zusätzlich das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Dementsprechend nennt Art. 3 b Abs. 1 EGV als Handlungsvoraussetzung der Europäischen Gemeinschaft an erster Stelle die vertragliche Zuweisung einer Befugnis, deren Ausübung sodann nach Art. 3 b Abs. 2 EGV an das Subsidiaritätsprinzip gebunden ist.

159

Das bedeutet: Besteht eine vertragliche Handlungsbefugnis, so bestimmt das Subsidiaritätsprinzip, ob und wie die Europäische Gemeinschaft tätig werden darf. Will der Gemeinschaftsgesetzgeber eine ihm zugewiesene Gesetzgebungsbefugnis ausüben, so muß er sich zunächst vergewissern - und dies gemäß Art. 190 EGV auch nachvollziehbar darlegen -, daß die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme durch ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden können. Sodann muß dieser Befund den weiteren Schluß rechtfertigen, daß die Ziele in Anbetracht des Umfangs oder der Wirkungen der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind.

160

Mit diesem Subsidiaritätsprinzip, dessen Einhaltung der Europäische Gerichtshof zu überwachen hat, sollen die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt und ihre Befugnisse erhalten bleiben (Europäischer Rat in Edinburgh, a.a.O., S. 1280 f.). Inwieweit das Subsidiaritätsprinzip einer Erosion mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten und damit einer Entleerung der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages entgegenwirken wird, hängt - neben der an das Subsidiaritätsprinzip gebundenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - maßgeblich von der Praxis des Rates als dem eigentlichen Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft ab. Hier hat die Bundesregierung ihren Einfluß zugunsten einer strikten Handhabung des Art. 3 b Abs. 2 EGV geltend zu machen und damit die ihr durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG auferlegte Verfassungspflicht zu erfüllen. Der Bundestag hat seinerseits die Möglichkeit, über sein in Art. 23 Abs. 3 GG begründetes Mitwirkungsrecht an der internen deutschen Willensbildung auf die Ratspraxis einzuwirken und sie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu beeinflussen. Auch der Bundestag erfüllt damit eine ihm nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG obliegende Verfassungspflicht. Im übrigen ist

zu erwarten, daß sich auch der Bundesrat des Subsidiaritätsprinzips besonders annehmen wird (vgl. Goppel, Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips, EuZW 1993, S. 367).

161

d) Als drittes grundlegendes Prinzip der Gemeinschaftsverfassung regelt Art. 3 b Abs. 3 EGV den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dieses Prinzip enthält zunächst ein grundrechtliches Übermaßverbot, kann aber im Rahmen eines Staatenverbundes, der eben nicht eine staatlich organisierte Einheit ist, die Regelungsintensität von Gemeinschaftsmaßnahmen auch im Dienste der Verpflichtung des Art. F Abs. 1 EUV beschränken und so die nationale Identität der Mitgliedstaaten und damit die Aufgaben und Befugnisse ihrer Parlamente gegen ein Übermaß europäischer Regelungen wahren. Das in Art. 3 b Abs. 3 EGV verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip findet - im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinn des Art. 3 b Abs. 2 EGV - auf alle Maßnahmen der Gemeinschaft Anwendung, mögen sie auf eine "ausschließliche" oder auf eine sonstige Zuständigkeit der Gemeinschaft gestützt sein.

162

4. Im Ergebnis regelt der Unionsvertrag begrenzte Handlungsermächtigungen der Organe und Einrichtungen der drei Europäischen Gemeinschaften, deren Wahrnehmung nach Handlungsmitteln und Regelungsintensität abgestuft ist. Der Vertrag räumt rechtlich bestimmbare Hoheitsrechte ein; dies konnte parlamentarisch verantwortet werden und ist infolgedessen demokratisch legitimiert. Die im Unionsvertrag und in den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften angelegte Integrationsentwicklung leitet sich nicht aus allgemeinen Zielvorgaben, sondern aus konkreten Aufgaben und Handlungsbefugnissen ab.

163

D.

Der Vertrag von Maastricht räumt - insbesondere durch Erweiterung der EG-Kompetenzen und die Einbeziehung der Währungspolitik - europäischen Organen weitere wesentliche Aufgaben und Befugnisse ein, die auf der Ebene der Verträge bisher nicht von einer entsprechenden Stärkung und Erweiterung der demokratischen Grundlagen gestützt werden. Er errichtet eine neue Stufe der europäischen Einigung, die nach dem erklärten Willen der vertragsschließenden Parteien Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter stärken soll (Präambel, 5. Erwägung). Demokratie und Effizienz sind hiernach voneinander nicht zu trennen; auch von der Stärkung des demokratischen Prinzips wird erwartet, daß sie die Arbeit auf Gemeinschaftsebene in allen Organen verbessert. Zugleich achtet die Union nach Art. F Abs. 1 EUV die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen. Insoweit wahrt die Union die in den Mitgliedstaaten vorgefundenen demokratischen Grundlagen und baut auf diesen auf.

164

Aus diesem Sinnzusammenhang kann sich eine weitere Entwicklung der Europäischen Union nicht lösen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat dem im Zusammenhang mit diesem Vertrag durch die Einfügung des Art. 23 GG in das Grundgesetz Rechnung getragen, wenn dort ausdrücklich von der Entwicklung der Europäischen Union gesprochen wird, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist. Entscheidend ist somit sowohl aus vertraglicher wie aus verfassungsrechtlicher Sicht, 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.

165

Mahrenholz, Böckenförde, Klein, Graßhof, Kruis, Kirchhof, Winter, Sommer

© 1994-2008 Deutsches Fallrecht (DFR).