

ABHANDLUNGEN

Die Europäische Union zwischen Völkerrecht und Staatsrecht

*Stephan Breitenmoser**

- I. Einleitung
- II. Die Unionsziele als Massstab weiterer Revisionsbemühungen
- III. Die Mängel des Maastrichter Vertrags
- IV. Grundtendenzen der Reformen im Rahmen der Regierungskonferenz 1996
- V. Mögliche Auswirkungen institutioneller Reformen auf die Rechtsnatur der Europäischen Union
- VI. Supranationalität und Souveränität im Europäischen Integrationsprozess
 - A. Der Begriff der Supranationalität
 - B. Der eigenständige Rechtscharakter des Gemeinschaftsrechts
 - C. Die Souveränität als Abgrenzungsmassstab
 - 1. Die Abgrenzung der Supranationalität gegenüber der völkerrechtlichen Ebene
 - a) Die Abgrenzung der EU gegenüber internationalen Organisationen
 - b) Die Abgrenzung der EU gegenüber dem Staatenbund
 - 2. Die Abgrenzung der Supranationalität gegenüber der staatsrechtlichen Ebene
- VII. Schlussbemerkung

* Priv. Doz., Dr. iur., Advokat; Assistenzprofessor an der Universität Basel; Richter am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt.

Abkürzungen: ABL. EG = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AVR = Archiv des Völkerrechts; BBl = Bundesblatt (Schweiz); BGBl = Bundesgesetzblatt (Deutschland); BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; CMLR = Common Market Law Review; DÖV = Die Öffentliche Verwaltung; EAG = Europäische Atomgemeinschaft (Euratom); EEA = Einheitliche Europäische Akte; EG = Europäische Gemeinschaft; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion); Encyclopedia = R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, 1992 ff.; EPZ = Europäische Politische Zusammenarbeit; EuGRZ = Europäische Grundrechte-Zeitschrift; EuR = Europarecht; EU(V) = (Vertrag über die) Europäische Union; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; GASP = Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik; JZ = Juristenzeitung; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NVwZ = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; RGDIP = Revue Générale de Droit International Public; RIW = Recht der internationalen Wirtschaft; RTDE = Revue Trimestrielle

I. Einleitung

Art. N Abs. 2 des am 1. November 1993 nach einem schwierigen Ratifikationsverfahren in Kraft getretenen Vertrags über die Europäische Union (EUV) vom 7. Februar 1992 sieht vor, dass im Jahre 1996 eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Prüfung seiner Revision einberufen wird.¹ Nach Durchsicht der zahlreichen bisher vorliegenden Reformvorschläge sollen dabei jedoch nicht in erster Linie neue Kompetenzen auf die EU übertragen, sondern überwiegend institutionelle und strukturelle Änderungen vorgenommen werden.² Im Vordergrund stehen die Stellung der europäischen Organe untereinander und ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten.

Die rechtliche Bewertung und Einordnung des supranationalen Gemeinschaftsrechts wie auch der gegenwärtigen Drei-Pfeiler-Struktur der EU³ in die Rechtsordnung setzen die Bestimmung ihrer Rechtsnatur voraus. Diese lässt sich wegen der völkerrechtlichen Vertragsgrundlagen der EU einerseits und der letztmals durch den Maastrichter Vertrag verstärkten staatsähnlichen Strukturen der Gemeinschaftsrechtsordnung andererseits allein durch Abgrenzungen gegenüber dem Völkerrecht auf der einen Seite und gegenüber dem Staatsrecht der Mitgliedstaaten auf

de Droit Européen; Rz. = Randziffer; WEU = Westeuropäische Union; ZAA = Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik; ZBJI = Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

¹ Der Unionsvertrag sagt jedoch nichts darüber aus, wann diese mitunter als "Maastricht II" bezeichnete Regierungskonferenz zu Ende gehen soll. Ein Abschluss vor Ende 1996 scheint denn auch sehr unwahrscheinlich. Vgl. Europe Nr. 6563 vom 15.9.1995, 5.

² Europäische Kommission, Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union vom 10.5.1995, KOM Dok./SEK (95) 731 endg., 6 = Europäische Kommission, Regierungskonferenz 1996, Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, 1995, zusammengefasst in Europe/Dokumente Nr. 1932; Berichte der für die Regierungskonferenz eingesetzten Reflexionsgruppe unter dem Vorsitz von Carlos Westendorp vom 1.9.1995 (Europe/Dokumente Nr. 1951/1952 vom 27.9.1995) und vom 5. 12. 1995 (Europe Nr. 6620 vom 6.12.1995, 2 f.).

³ Während die drei Europäischen Gemeinschaften EG, EGKS und EAG und damit das diese regelnde Gemeinschaftsrecht in den ersten Pfeiler des Maastrichter Unionsvertrags als überdachendem Mantelvertrag integriert sind, bilden die beiden Titel über die GASP und die ZBJI als noch vollkommen im Zuständigkeitsbereich der Regierungen der Mitgliedstaaten befindliche Zusammenarbeitspolitiken und -formen den zweiten und dritten Pfeiler des Unionsvertrags. Vgl. etwa C. Koenig/M. Pechstein, Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht, 1995, 2 ff; D. Wyatt/A. Dashwood, European Community Law, 3. Aufl. 1993, 672 f.; L. Ferrari Bravo, Constitution nationale et droit supranational, in: Commission européenne pour la démocratie par le droit (Hrsg.), Les rapports entre le droit international et le droit interne, 1994, 81, 89 f.

der anderen Seite vornehmen. Dies hat denn auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem *Maastricht*-Urteil vom 12. Oktober 1993 implizit bestätigt, als es die EU als "Staatenverbund" souveräner Staaten bezeichnete.⁴ Eine Definition oder Eingrenzung dieses neu geschaffenen Begriffs wurde dabei jedoch nicht vorgenommen, weshalb die Meinun-

⁴ BVerfGE 89, 155, 184. Das Urteil hat zu zahlreichen und unterschiedlichen Reaktionen der Lehre geführt; vgl. z. B.: H.-J. Blanke, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, DÖV 1993, 412; A. Bleckmann/St.U. Pieper, Maastricht, die grundgesetzliche Ordnung und die "Superrevisionsinstanz", RIW 1993, 969; J.A. Frowein, Das *Maastricht*-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, ZaöRV 1994, 1; V. Götz, Das *Maastricht*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1993, 1081; M. Herdegen, Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an "Ever Closer Union", CMLR 1994, 235; P. Hommelhoff/P. Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994; H.J. Hahn, La cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne et le Traité de Maastricht, RGDI 1994, 107; D. Hanf, Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du Traité de Maastricht, RTDE 1994, 391; H.P. Ipsen, Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, EuR 1994, 1; E. Klein/A. Haratsch, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften – 1. Teil, DÖV 1993, 785; D. König, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf dem Weg in die europäische Integration, ZaöRV 1994, 17; C.O. Lenz, Europa und das Grundgesetz, Die politische Meinung 1993, 19; ders., Vertrag von Maastricht – Ende demokratischer Staatlichkeit?, NJW 1993, 1962; D. Murswiek, Maastricht und der Pouvoir Constituant, Zur Bedeutung der verfassungsgebenden Gewalt im Prozess der europäischen Integration, Der Staat 1993, 161; Th. Oppermann/C.D. Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes, Aus Politik und Zeitgeschichte 1993, Beilage 28, 11; I. Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie, Die Verwaltung 1993, 449; K.A. Schachtschneider, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, Aus Politik und Zeitgeschichte 1993, Beilage 28, 3; ders./A. Emmerich-Fritsche/Th.C.W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 751; R. Scholz, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, NVwZ 1993, 817; ders., Europäische Union und Verfassungsreform, NJW 1993, 1690; J. Schwarze, Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt, Neue Justiz 1994, 1; H. Steinberger, Die Europäische Union im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in: Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 120), 1995, 1313; Ch. Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 489; A. Weber, Die Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Maastrichturteil des BVerfG, JZ 1994, 53; I. Winkelmann, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, 1994; M. Zuleeg, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, 545. Auch in Frankreich, Grossbritannien und Spanien kam es zu gerichtlichen Verfahren; es standen jedoch teilweise andere Fragen als in Deutschland im Vordergrund. Vgl. A. López Castillo/J. Polakiewicz, Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien – Zur Maastricht-Erklärung des Spanischen Verfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 277; Steinberger, *ibid.*, 1316 f. (m.w.N.); Ch. Walter, Die drei Erklärungen des französischen Verfassungsrats zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, EuGRZ 1993, 183.

gen über seine Bedeutung im reichen Schrifttum zum *Maastricht*-Urteil denn auch weit auseinandergehen. So wird etwa befürchtet, dass die Formel "Staatenverbund" aufgrund der gleichzeitigen "Betonung der Souveränität und der gouvernemental bestimmten Zusammenarbeit" der Mitgliedstaaten "bewusst zurückhaltend gegenüber weiterer Integration" ausgefallen sei und "offenbar selbst hinter dem Staatenbund zurückbleiben soll".⁵ Andere Autoren anerkennen demgegenüber, dass der Terminus "Staatenverbund" weder in der allgemeinen Staatslehre noch im Völkerrecht mit irgendwelchen vorgegebenen Bedeutungsgehalten befrachtet sei.⁶ Da die EU kein Staat und damit auch kein Bundesstaat sei, hätte sich als Alternative allenfalls die Qualifizierung als Staatenbund angeboten, was aber nach der deutschen, durch den Deutschen Bund von 1815 geprägten Tradition mit einer gemeinsamen Verteidigungspolitik assoziiert worden wäre.⁷

Eine Analyse des gegenseitigen Wechselverhältnisses zwischen Völkerrecht und Staatsrecht im Rahmen der EU kann zudem eine Antwort geben auf die durch weitere Vertragsrevisionen vermehrt an Aktualität gewinnende Frage, wann die EU zum qualitativen Sprung von einer Orga-

⁵ Frowein (Anm. 4), 6. Vgl. auch P.-C. Müller-Graff (Diskussionsbeitrag, in: Hommelhoff/Kirchhof [Anm. 4], 67), nach dessen Auffassung es mit Bezug auf den supranationalen Pfeiler der Union "terminologisch unpassend und verlegen [wäre], eine Gemeinschaft als 'Staatenverbund' zu bezeichnen, die sich trotz ihres rechtlichen Ursprungs und ihrer rechtlichen Existenz in Verträgen zwischen Staaten längst als ein in diesem Rahmen sich fortentwickelndes zielbezogenes Gemeinwesen eigener Art darstellt" (S. 72). Kritisch auch M. Hilf (Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in: Hommelhoff/Kirchhof [Anm. 4], 75): Für ihn greift der Begriff Staatenverbund zu kurz, weil er nur die Staaten als Legitimationsgrundlage der EU erfasst, nicht aber auch die zweite, in Entwicklung begriffene, jene der Völker Europas (S. 76). U. Everling (Zur Stellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als "Herren der Verträge", in: Festschrift Bernhardt [Anm. 4], 1161) verweist darauf, dass "nicht nur die Staaten, sondern auch die Bürger in die Gemeinschaft und ihr Recht einbezogen" (S. 1166) sind, und folgert daraus, dass Union und Gemeinschaft "zumindest partiell auch 'Bürgerverbund' sind" (S. 1167). D. Tsatsos (Die Europäische Unionsgrundordnung, EuGRZ 1995, 287) hinterfragt die kontradiktorische Gegenüberstellung von Integration und Souveränität und schlägt neu die Bezeichnung "Europäische Unionsgrundordnung" vor.

⁶ Steinberger (Anm. 4), 1323; ders., Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhoff/Kirchhof (Anm. 4), 25, 28; Tomuschat (Anm. 4), 491. Nach Koenig/Pechstein (Anm. 3) bietet die Bezeichnung "Staatenverbund" einen prinzipiell geeigneten Ansatz zu "einer das herkömmliche Begriffsinstrumentarium überschreitenden Betrachtungsweise" (S. 27), und sie erachten den Begriff des "Verbundes" für geeignet, das Wesen der Union rechtsdogmatisch angemessen zu erfassen, "(o)bwohl damit für die völkerrechtliche Klassifizierung noch nichts gewonnen ist" (*ibid.*).

⁷ Tomuschat, *ibid.*, 491 f. Vgl. auch Koenig/Pechstein, *ibid.*, 26 ff.

nisation mit völkerrechtlichen Grundlagen zu einem Staatswesen in Form eines Bundesstaates ansetzen wird.⁸ Schliesslich ist eine Abgrenzung des Rechts der EU gegenüber dem Völkerrecht einerseits und dem staatlichen Recht andererseits massgeblich zur Beantwortung von je nach Integrationsstand unterschiedlichen Rechts- und Auslegungsfragen sowie zur allfälligen Lückenfüllung im Unionsvertrag.⁹

Im Sinne einer Hinführung auf diese zentrale und in den folgenden Ausführungen zu untersuchende Fragestellung sind zunächst die rechtlichen Grundlagen und Voraussetzungen der bevorstehenden Revisionsvorhaben der EU sowie die Grundtendenzen der gegenwärtigen, sowohl völker- als auch staatsrechtlichen Elemente enthaltenden Reformdiskussion kurz darzustellen.

II. Die Unionsziele als Massstab weiterer Revisionsbemühungen

Art. N Abs. 2 EUV bestimmt, dass die Regierungskonferenz 1996 einberufen wird, "um die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist, in Übereinstimmung mit den Zielen der Artikel A und B zu prüfen". Die entweder im Unionsvertrag oder in den in seinem Anhang beigefügten Erklärungen für eine Überprüfung bereits vorgesehenen Bestimmungen betreffen insbesondere die gemeinsame Verteidigungspolitik,¹⁰ die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens¹¹ sowie die eventuelle Aufnahme der in Art. 3 *lit. t* EGV bereits erwähnten Tätigkeitsbereiche des Katastrophenschutzes, der Energieversorgung und des

⁸ R. Bernhardt, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften zwischen Völkerrecht und Staatlichem Recht, in: Festschrift für Rudolf L. Bindschedler, 1980, 229, 239.

⁹ So sind etwa bei Lücken im Unionsvertrag je nach der vorhandenen Normierungs- oder Integrationsdichte des fraglichen Problembereichs nicht allein oder automatisch völkerrechtliche, sondern unter Umständen spezifische Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts selbst und damit völkerrechtliche Regeln nur *per analogiam* anwendbar. Umgekehrt können bei der von Lehre und Praxis anerkannten Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts dieses selbst oder "die progressive Rechtsprechung des EuGH, etwa zu den allgemeinen Rechtsprinzipien, nicht unmittelbar auch zur Fortentwicklung des Völkerrechts herangezogen werden" (A. Bleckmann, Europarecht, 5. Aufl. 1990, Rz. 994). Vgl. auch U. Everling, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?, in: Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 81) 1983, 173, 178 f.

¹⁰ Art. J.4 Abs. 6 EUV sowie Erklärungen Nr. 28 und 30 im Anhang zum Unionsvertrag.

¹¹ Art. 189b Abs. 8 EGV.

Tourismus in den EG-Vertrag.¹² Gemäss Erklärung Nr. 16 im Anhang zum Maastrichter Vertrag ist schliesslich zu prüfen, "inwieweit es möglich ist, die Einteilung der Rechtsakte der Gemeinschaft mit dem Ziel zu überprüfen, eine angemessene Rangordnung der verschiedenen Arten von Normen herzustellen".

Mit Bezug auf die dabei zu berücksichtigenden Unionsziele hält Art. A EUV zunächst fest, dass die Hohen Vertragsparteien durch diesen Vertrag untereinander eine EU gründen (Abs. 1) und diese eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas mit möglichst bürgernahen Entscheidungen darstellt (Abs. 2). Gemäss Abs. 3 der gleichen Bestimmung sind die Europäischen Gemeinschaften, d. h. die EG (früher EWG), die EGKS oder Montanunion und die EAG oder Euratom, Grundlage dieser Union, ergänzt durch die in Art. J EUV statuierte GASP sowie die Bestimmungen von Art. K EUV über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Schliesslich bestimmt Art. A Abs. 3 *in fine*, dass es Aufgabe der Union ist, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten.

In Art. B werden dann nacheinander die folgenden und für die Revision ebenfalls massgeblichen Unionsziele aufgeführt:

- die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, insbesondere durch Schaffung eines Binnenmarkts sowie einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit einer einheitlichen Währung;
- die Behauptung einer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik mit der Möglichkeit einer künftigen gemeinsamen Verteidigung;
- die Stärkung der Rechts- und Interessenstellung der Angehörigen der Mitgliedstaaten mittels einer Unionsbürgerschaft;
- die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres;
- die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands (sog. *acquis communautaire*) und seine Weiterentwicklung, wobei unter ausdrücklichem Hinweis auf Art. N Abs. 2 zu prüfen ist, inwieweit GASP und ZBJI "mit dem Ziel zu revidieren sind, die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen".

Gemäss Art. B Abs. 2 sollen diese Unionsziele schliesslich sowohl mit Bezug auf die im Unionsvertrag statuierten Bedingungen als auch mit Be-

¹² Erklärung Nr. 1 im Anhang zum Unionsvertrag.

zug auf ihre Zeitfolge unter Beachtung des in Art. 3b EGV statuierten Subsidiaritätsprinzips verwirklicht werden.

Für das Revisionsverfahren selbst bestimmt Art. N Abs. 1 dritter Abschnitt EUV, dass die Änderungen in Kraft treten, "nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind"¹³. In mehreren Mitgliedstaaten wird dazu erneut ein Referendum durchgeführt werden.¹⁴

III. Die Mängel des Maastrichter Vertrags

Darüber, dass kaum zwei Jahre nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags ein erheblicher Reformbedarf vorhanden ist, besteht weitgehend Einigkeit. So ist der Vertrag für die Bürgerinnen und Bürger, für welche er die Unionsbürgerschaft neu eingeführt hat,¹⁵ kaum lesbar und nur schwer verständlich. Aber auch Lehre und Praxis haben verschiedene Mängel und Ungereimtheiten aufgedeckt und als eine der Ursachen für sein unzureichendes Funktionieren angeführt.¹⁶ Als Kritik am Unionsvertrag können zudem die zahlreichen Änderungsvorschläge in den vom Europäischen Rat¹⁷ zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 angeforderten Be-

¹³ Dieser Wortlaut ist identisch mit dem durch den Unionsvertrag aufgehobenen Art. 236 EWGV.

¹⁴ Europe Nr. 6465 vom 21.4.1995, 6.

¹⁵ Art. 8 EGV.

¹⁶ So erklärte der für die institutionellen Fragen zuständige EU-Kommissar Marcelino Oreja, dass im Maastrichter Vertrag eine "Unmenge an neuen – manchmal nicht unerlässlichen – Bestimmungen die wahre Bedeutung des Vertrags verschleiert haben, d. h. die Möglichkeit, die europäische Integration in einer tiefgreifend veränderten Welt fortzuführen" (Europe Nr. 6468 vom 26.4.1995, 4). Jürgen Trumpp, Generalsekretär des Rates der EU, stellte seinerseits fest, dass Maastricht zu einem besonders undurchsichtigen Vertrag geführt habe und dass dies 1996 besser werden müsse (Europe Nr. 6480 vom 13.5.1995, 6). Vgl. auch J.-C. Piri s, *Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?*, RTDE 1994, 1; P. Ver Loren van Themaat, *The Dialectic Relationship between Institutional Law and Substantive Tasks in and after the Treaty of Maastricht*, in: *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Bd. II, 1994, 3 (insb. 14 ff.). Nach F.W. Scharpf (Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie?, in: *MPG-Spiegel* 3/1995, 54) hat die EU "durch Maastricht weder höhere Handlungsfähigkeit noch gar eine bessere demokratische Legitimation gewonnen" (S. 56). Vgl. auch Kommissionspräsident Santer in: *NZZ* Nr. 179 vom 5./6.8.1995, 23.

¹⁷ Beschluss des Europäischen Rates von Korfu vom 25.6.1994. Die dabei beschlossene Reflexionsgruppe über die Regierungskonferenz hielt ihre konstituierende Sitzung am 3.6.1995 in Messina ab (Europe Nr. 6494 vom 3.6.1995, 1 ff.) und legte ihren Schlussbericht am 5.12.1995 vor (Anm. 2).

richten der Europäischen Kommission,¹⁸ des Rates,¹⁹ des Europäischen Parlaments²⁰ und des Europäischen Gerichtshofs²¹ aufgefasst werden. Das weitverbreitete Unbehagen gegenüber dem Unionsvertrag wird schliesslich in den unzähligen Empfehlungen, Stellungnahmen und Vorschlägen von Parteien und Regierungen der Mitgliedstaaten sowie von Interessenorganisationen bestätigt.

Im Vordergrund der Kritik stehen neben der Fülle von überlangen und unklar formulierten Bestimmungen die unzureichende demokratische Legitimation²² aufgrund fehlender Bürgernähe und Transparenz der poli-

¹⁸ Anm. 2. Obwohl die Kommission in ihrer Mitteilung mit dem Titel "Das Europa des 21. Jahrhunderts vorbereiten" vom 10.5.1995 den Vertrag von Maastricht für besser als seinen Ruf hält, "sofern er einen globalen und nicht mehr ausschliesslich wirtschaftlichen Ansatz nahelegt" (Europe Nr. 6477 vom 10.5.1995, 5), führt nach ihr eine kritische Bewertung zum Eingeständnis von Schwächen. In den Schlussfolgerungen ihres 174 Punkte enthaltenden Berichts zweifelt die Kommission daran, dass "der Vertrag wirklich zu Fortschritten im Sinne einer grösseren Bürgernähe der Union beigetragen hat. Das Subsidiaritätsprinzip wurde teilweise zu anderen als den ursprünglich vorgesehenen Zwecken gebraucht, und das Transparenzdefizit bleibt vor allem in den Bereichen Justiz und Inneres erheblich" (Bericht [Anm. 2], 77 f.).

¹⁹ Bericht des Rates über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union vom 25.3.1995, Europe Nr. 6448 vom 25.3.1995, 4 ff.; Europe Nr. 6455 vom 5.4.1995, 2.

²⁰ Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 17.5.1995 über die Funktionsweise des Vertrages über die EU im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996/Verwirklichung und Entwicklung der Union, ABL. EG Nr. C 151 vom 19.6.1995, 56 = EuGRZ 1995, 323. Die beiden Autoren des Berichts des Europäischen Parlaments (PE Dok. 212.450/end), Jean-Louis Bourlanges und David Martin, stimmen zwar in vielen Punkten überein (z. B. Beseitigung des demokratischen Defizits, Transparenz, Vorbereitung der neuen Erweiterung, Beibehaltung der semesteriellen Rotation der Ratspräsidentschaft bei grösserer Flexibilität, maximale Zahl der Parlamentsmitglieder von 700, Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, Bedeutung der Sozialpolitik, kulturelle Identität und Diversität, Gleichgewicht der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der WWU), jedoch waren sie sich in vielen anderen Bereichen nicht einig, weshalb sie in ihrem gemeinsamen Vorschlag eine Anzahl von Alternativen mit der jeweiligen Unterschrift des einen oder anderen Autors vorlegten (Europe Nr. 6470 vom 28.4.1995, 4). Bei der Beratung dieses Berichts wurden dann im institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments rund 670 und im Plenum ungefähr 250 Änderungsanträge eingereicht und behandelt, Europe Nr. 6480 vom 13.5.1995, 9. Die Entschliessung Bourlanges/Martin vom 17.5.95 findet sich in PE Dok. 119.441/PV und weist 45 Haupt- und zahlreiche Unterpunkte auf.

²¹ Bericht des Europäischen Gerichtshofes vom 22.5.1995 über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrages über die Europäische Union, EuGRZ 1995, 316; Bericht des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 22.5.1995 im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, EuGRZ 1995, 320.

²² Zum Problem, dass mit fortschreitender Integration die nationalen Parlamente und mit ihnen die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger notwendigerweise an Einfluss auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verlieren, vgl. BVerfGE (Anm. 4), 182 ff., sowie P. Kirchhof, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in:

tischen Institutionen und ihrer Beschlussfassungsprozesse sowie die Handlungsunfähigkeit der EU aufgrund struktureller Schwächen. Dazu zählen insbesondere komplizierte und – durch ihren souveränitätsbewahrenden Kompromisscharakter bedingt – schwerfällige Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren.²³

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung um eine Vertragsrevision steht ebenfalls die Drei-Pfeiler-Struktur des Unionsvertrags. Danach ist das Gemeinschaftsrecht mit seinen Institutionen und Verfahren lediglich auf die in den ersten Pfeiler integrierten drei Grundverträge von Paris und Rom anwendbar, während sich die GASP im zweiten und die ZBJI im dritten Pfeiler noch vollkommen im Zuständigkeitsbereich der Regierungen der Mitgliedstaaten befinden. Für eine erfolgreiche Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten des zweiten und dritten Pfeilers erweisen sich insbesondere die Erfordernisse der Einstimmigkeit²⁴ und der jeweiligen Ratifizierung der Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten als kaum überwindbare

Hommelhoff/Kirchhof (Anm. 4), 11, 19 ff.; ferner A. R and elz hofer, Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Hommelhoff/Kirchhof, *ibid.*, 39; Hilf (Anm. 5), 81 f.; G. R ess, Democratic Decision-Making in the European Union and the Role of the European Parliament, in: Essays Schermers (Anm. 16), 153; Tsatsos (Anm. 5), 287 Anm. 1 (m.w.N.). Dazu auch U. Everling (Diskussionsbeitrag, in: Hommelhoff/Kirchhof, *ibid.*, 61), der festhält, dass ein derartig weit entwickelter Staaten- und Bürgerverbund wie die Union und die Gemeinschaft in der Lage sei, zur Legitimierung der Gemeinschaftsgewalt beizutragen. Bereits heute bestehe eine doppelte Legitimation einerseits mittelbar durch die nationalen Parlamente, zusätzlich nehme die Selbstlegitimation von Union und Gemeinschaft durch das Europäische Parlament und ein sich ständig verdichtendes Beziehungsgeflecht zwischen den politischen und den gesellschaftlichen Kräften aller Ebenen zu: "Diese Zweigleisigkeit entspricht dem Charakter der Gemeinschaft als Staaten- und Bürgerverbund. Einer solchen entsprechen neue Legitimationsformen" (S. 63). Zur doppelten Legitimationsbasis vgl. nun auch W. Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, 67 ff.

²³ Diese umfassen in fünf Hauptverfahren 27 unterschiedliche Varianten. Vgl. die Übersicht bei W. Weidenfeld/Ch. Jung, Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union: Institutionen, Prozesse und Verfahren, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Maastricht in der Analyse, 1994, 11, 50 ff.; ferner H.-J. Glaesner, Willensbildung und Beschlussverfahren in der Europäischen Union, in: EuR-Beiheft 1/1994, 25.

²⁴ Im Falle von qualifizierten oder sog. überqualifizierten Mehrheitsabstimmungen könnte etwa vorgesehen werden, dass die in der Minderheit verbleibenden Staaten nicht verpflichtet wären, sich an so beschlossenen gemeinsamen Aktionen zu beteiligen. In der bisherigen, auf dem Einstimmigkeitsgrundsatz beruhenden GASP sind "Erklärungen", die bereits eine Charakteristik der EPZ waren, weiterhin vorherrschend, obwohl vom Vertrag nicht vorgesehen (Kommissionsbericht [Anm. 2], 68 Rz. 154). Ebenfalls kritisch Carlos Westendorp: "[D]iese Erklärungen seien nicht Bestandteil der rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus den vom Rat gebilligten Texten ergäben; sie seien oft 'Elemente zur Auslegung durch eine der Seiten', die so versuche, ihren Standpunkt zu erläutern" (zitiert nach Europe Nr. 6525 vom 19.7.1995, 5).

Hindernisse. Durch das unzureichende Funktionieren des aus drei Pfeilern bestehenden Unionsvertrags wird es der EU jedenfalls nahezu verunmöglich, neben ihren bisherigen wirtschaftlichen Erfolgen²⁵ auch in politischen Bereichen die von ihr erwartete konstruktive Rolle zu übernehmen. Die recht magere Bilanz der konkreten Errungenschaften nach kaum zweijähriger Anwendung des Maastrichter Vertrags darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dessen Möglichkeiten auch bei einer Beseitigung von strukturellen Schwächen letztlich stets vom politischen Willen der im Rat bzw. Europäischen Rat vertretenen Mitgliedstaaten abhängig sein werden.

Zwar besteht über den dringenden Reformbedarf sowie über das Erfordernis einer öffentlichen Reformdebatte zur Verringerung der Kluft zwischen der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern²⁶ weitgehend Einigkeit. Heftig umstritten ist aber, ob sich das in der Vorbereitungsphase befindliche Revisionsvorhaben auf eine Routineuntersuchung mit allenfalls kleineren Notreformen im Sinne von blossen technischen Anpassungen beschränken soll oder ob vor der nächsten Erweiterung der Union die Integration in eine politische Union fortgeführt und verstärkt werden soll.²⁷ Möglich ist auch eine beschränkte Zwischenreform zur Anpassung der Institutionen und Verfahren der ursprünglich für sechs Mitgliedstaaten konzipierten Union im Hinblick auf eine begrenzte Reihe von Beitritten bis Ende des Jahrzehnts.²⁸

IV. Grundtendenzen der Reformen im Rahmen der Regierungskonferenz 1996

Welche institutionellen Reformen die Regierungskonferenz von 1996 beschliessen wird, lässt sich heute noch nicht voraussagen. Gleichwohl

²⁵ Im Vordergrund stehen insbesondere die Verwirklichung des Binnenmarkts und die Reduzierung der Ungleichheiten innerhalb der Strukturfonds.

²⁶ Eine gegenüber früher verstärkte Transparenz ist um so wichtiger, als mehrere Mitgliedstaaten die Ratifizierung der Vertragsrevision einem Referendum unterstellen werden, *Europe* Nr. 6465 vom 21.4.1995, 6.

²⁷ So stellt sich die Frage, ob nicht nur der Unionsvertrag selbst, sondern auch der erste Pfeiler mit seinen Verträgen von Paris und Rom einer Revision unterzogen werden soll.

²⁸ Gemäss Beschluss des Europäischen Rates von Korfu vom 25.6.1995 können die Beitrittsverhandlungen erst sechs Monate nach Abschluss der Regierungskonferenz von 1996 aufgenommen werden. Als Beitrittskandidaten stehen die folgenden Staaten im Vordergrund: aufgrund der positiven Kommissions-Gutachten Malta und Zypern; aufgrund der Europa-Abkommen die sechs Mittel-Ost-Europäischen Länder (MOEL) Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn, sowie die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen.

zeichnen sich aus den bis anhin vorliegenden Berichten und Vorschlägen eine ganze Reihe von Fragen ab, welche im Vordergrund stehen werden. Diese betreffen die Vereinfachung übermässig komplizierter Verfahren, die Verminderung der Zahl von Verfahren und die eindeutige Festlegung der Organzuständigkeiten. Dabei soll das gesamte institutionelle System demokratisiert, vereinfacht und verstärkt werden, mit dem Ziel, die institutionelle und politische Handlungs- und Beschlussfähigkeit der EU auch in Zukunft zu erhalten und zu stärken.²⁹ In den neu durch den Unionsvertrag eingeführten Bereichen GASP und ZBJI wird zwar von der EU erwartet, dass sie verstärkt etwas gegen den Krieg in Ex-Jugoslawien, die internationale Kriminalität, den Terrorismus und den Drogenhandel unternehmen werde. Andererseits möchten einige Mitgliedstaaten in diesen Bereichen die ausschliessliche Regierungszusammenarbeit nicht zugunsten einer Vergemeinschaftung aufgeben.³⁰

Im einzelnen geht es etwa um die folgenden und mitunter sehr umstrittenen Vorschläge:

- Zuerkennung der internationalen Rechtsfähigkeit auch an die EU;³¹
- Verbesserung der Funktionsweise des zweiten und dritten Pfeilers³² bzw. Abschaffung oder Reduzierung der Drei-Pfeiler-Struktur im Unionsvertrag, d. h. vollständige oder teilweise Integration der GASP³³ –

²⁹ So formuliert der Bericht des Europäischen Parlaments folgende vier Zielsetzungen: "ein einfacherer Vertrag, der grössere Begeisterung weckt; eine möglichst bürgernahe Europäische Union; effizientere und transparentere Institutionen und Beschlussfassungsmechanismen, die einer stärkeren Kontrolle unterliegen; ein geeigneter Rahmen für die EU-Politik im Hinblick auf das 21. Jahrhundert" (PE Dok. 212.450/end/Teil I.B2, 7).

³⁰ Mit Bezug auf die GASP z. B. Finnland (Europe Nr. 6486 vom 22./23.5.1995, 4) und Grossbritannien (Europe Nr. 6489 vom 26./27.5.1995, 3). Kritisch gegenüber einer Vergemeinschaftung u. a. E. D e n z a, *Groping towards Europe's Foreign Policy*, in: *Essays Schermers* (Anm. 16), 575, 592 f.

³¹ Damit soll die Handlungsfähigkeit der EU nach innen und nach aussen verbessert werden. Zur gemäss Art. 210 EGV der EG zuerkannten, der EU gegenwärtig aber noch abgesprochenen Völkerrechtsfähigkeit vgl. etwa H. L e c h e l e r, *Die Pflege der auswärtigen Beziehungen in der Europäischen Union*, AVR 1994, 1, 16 ff. (m.w.N.). Demgegenüber vertritt nun R e s s ([Anm. 22], 156) die Auffassung, dass es sich bei der EU um ein neues Völkerrechtssubjekt handle.

³² So z. B. Kommissionsbericht (Anm. 2), 49 ff. und 68 ff., oder Europe Nr. 6563 vom 15.9.1995, 3.

³³ Neben dem anhaltenden Vorrang der Einzelinteressen der Mitgliedstaaten und der unterschiedlichen Auffassung über die besonderen Sicherheitsinteressen der EU leidet die gegenwärtige GASP auch darunter, dass die EU keinen Aussenminister, sondern nur einen alle sechs Monate wechselnden Vorsitz in einer ständig wechselnden Troika hat. Auch verfügt sie über kein Aussenministerium, sondern nur über ein kleines Sekretariat ohne Mitarbeiter in Drittländern und ohne Mittel zur Durchführung gemeinsamer Beschlüsse.

später auch der WEU³⁴ – sowie der Innen- und Justizpolitik³⁵ in die Gemeinschaftsverfahren;³⁶

– Vereinheitlichung der drei Verträge zur Gründung der EG, Montanunion und Euratom und deren Einbindung in den Unionsvertrag;³⁷

³⁴ Obwohl eine Integration der WEU in die EU noch nicht unmittelbar bevorstehen und auch eine Beistands- und Solidaritätsklausel noch nicht statuiert werden dürfte, ist dennoch anzunehmen, dass Rolle und Position der WEU präziser als in der Erklärung Nr. 30 im Anhang des Maastrichter Vertrags umschrieben werden dürften.

³⁵ Die Bestimmungen über die ZBJI wurden trotz klarer Zielsetzungen nicht in ausreichendem Masse umgesetzt, da die Instrumente und Mittel nicht ausreichend bzw. schlecht definiert sind. Aus diesem Grund strebten die Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit ausserhalb des Systems in begrenzten Foren wie den Abkommen von Dublin oder Schengen an und zogen damit den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen dem EG-Recht vor. Die Forderung, das Verfahren auf EG-Ebene zu versetzen, würde die legislativen Instrumente des EG-Rechts und die rechtliche Kontrolle durch den EuGH ermöglichen. Immerhin sieht bereits der Maastrichter Vertrag in Art. K.1 und K.9 die Möglichkeit vor, in einem schwerfälligen Verfahren zu beschliessen, für bestimmte Aktionen das EG-Verfahren anzuwenden. Diese Voraussetzungen könnten nun vereinfacht werden, um die schrittweise Übertragung aller Fragen des dritten Pfeilers von Maastricht an die EG zu ermöglichen.

³⁶ Durch die Aufhebung der Pfeiler-Struktur und durch den Einbezug von Gemeinschaftsorganen und -verfahren könnten insbesondere die Demokratie-, Kontroll- und Transparenzdefizite der Regierungszusammenarbeit behoben werden. Dabei dürfte das Einstimmigkeitserfordernis die Hauptursache für die Unwirksamkeit der Titel V und VI des Unionsvertrags sein. Bei der Regierungszusammenarbeit verteilen sich die Arbeitsstrukturen zudem auf fünf Verhandlungsebenen, anstatt der in den Gemeinschaftsangelegenheiten üblichen drei Ebenen. So hat die Aufteilung zwischen Gebieten, die der Gemeinschaftskompetenz und insbesondere des Titels VI unterliegen, weder die Beschlussfassung noch die Transparenz erleichtert. Im Bereich der Visapolitik etwa ist die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige ein Visum benötigen, eine Gemeinschaftsregelung, während die Ausarbeitung der Bedingungen für dessen Zuteilung im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten geregelt wird. Eine ähnliche Aufteilung zwischen Gemeinschaftskompetenz einerseits und Regierungszusammenarbeit andererseits besteht auch im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik. So wurde das Kontrollsystem der Exporte von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck gleichzeitig durch eine Gemeinschaftsregelung und eine gemeinsame Position im Rahmen der GASP angenommen (Kommissionsbericht [Anm. 2], 61 f. Rz. 137 und S. 66 Rz. 148.

³⁷ Zu dieser alten Forderung vgl. bereits G. Jaenicke, Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften, in: Zur Integration Europas: Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, 1965, 85; W. Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, 82; Hilf (Anm. 5), 84; Th. Oppermann, Zur Eigenart der Europäischen Union, in: Hommelhoff/Kirchhof (Anm. 4), 87, 88 f.; den Zweiten Bericht des Institutionellen Ausschusses vom 9.2.1994 über die Verfassung der Europäischen Union (PE Dok. 203/601/endg.2), welcher die Grundlage für die entsprechende Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 10.2.1994 (ABl. EG Nr. C/61 vom 28.2.1994, 155) bildete.

- Vereinfachungen und Verbesserungen der Entscheidungs-,³⁸ Gesetzgebungs-³⁹ und Haushaltsverfahren;⁴⁰
- Überprüfung und allfällige Änderungen der politischen Institutionen, in erster Linie des Europäischen Parlaments⁴¹ und der Europäischen

³⁸ Die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Entscheidungsverfahren im Sinne einer klaren Aufgabenteilung zwischen Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof wird die EU für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher werden lassen. Dabei soll nach Meinung sowohl der Kommission als auch des Europäischen Parlaments verstärkt auf die Mehrheitsregel zurückgegriffen werden (Europe Nr. 6477 vom 10.5.1995, 5) und das Erfordernis der Einstimmigkeit bei Ratsbeschlüssen auf sensible Bereiche von Vertragsänderungen und sog. "konstitutionellen Entscheidungen" (z. B. Erweiterungen, Eigenmittel, einheitliches Wahlsystem und Art. 235 EGV) beschränkt werden. Bei der Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen wird u. a. vorgeschlagen, bei der Gewichtung der Stimmen im Rat eine doppelte qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerung zu berücksichtigen (Europe Nr. 6452 vom 31.3.1995, 2 und 3).

³⁹ Die heutige Aufgliederung in 22 bzw. – mit GASP und ZBJI – 27 Beschlussfassungsverfahren mit mehrheitlichem Votum (einfache, qualifizierte oder überqualifizierte Mehrheit) oder mit Einstimmigkeit je nach Aktionsgebiet (vgl. Kommissionsbericht [Anm. 2] Anhang 8) entspricht keiner erkennbaren Logik. So bestehen mehrere Verfahren innerhalb einer und derselben Politik nebeneinander. Die offensichtlichsten Fälle betreffen die Bereiche Umwelt, Forschung sowie wirtschaftliche und soziale Kohäsion. Nach der Kommission muss man "die Rechtsetzungsverfahren unter dem Gesichtspunkt der Normenhierarchie (...) radikal (...) vereinfachen" (Kommissionsbericht [Anm. 2], 24 Rz. 56). Nach ihr sollen drei Beschlussfassungsverfahren übrigbleiben, und zwar die Zustimmung als befürwortende Stellungnahme, die vereinfachte und auf alle gesetzgebenden Bereiche auszudehnende Mitentscheidung, sowie die Anhörung oder Konsultation (Europe Nr. 6477 vom 10.5.1995, 5, und Nr. 6478 vom 11.5.1995, 2 f.). Das Europäische Parlament selber schlägt ebenfalls die Reduktion auf drei Verfahren vor: Es will die Anwendung des Verfahrens der Zustimmung beschränken auf die Änderung des Vertrags, internationale Übereinkünfte, die Erweiterung und Anpassungen bei den eigenen Mitteln; das Verfahren der Konsultation sollte lediglich in den Bereichen der gemeinsamen Aussenpolitik und der Sicherheit Anwendung finden; in allen anderen Bereichen schliesslich soll das Verfahren der Mitentscheidung zum Zuge kommen (Pt. 29 der Entschliessung des Europäischen Parlaments [Anm. 20]).

⁴⁰ Unter anderem wird die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben gefordert, Europe Nr. 6455 vom 5.4.1995, 5 f., und Nr. 6456 vom 6.5.1995, 4.

⁴¹ Vgl. z. B. Ausbau der Kontroll- und Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments, etwa Erfordernis der Zustimmung des Europäischen Parlaments bei Änderungen der die EU begründenden Verträge, Europe Nr. 6452 vom 31.3.1995, 3; Pt. 45 der Entschliessung des Europäischen Parlaments (Anm. 20).

Kommission,⁴² aber auch des Rats⁴³ und des EuGH,⁴⁴ sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen;⁴⁵

– Schaffung einer doppelten demokratischen Legitimation durch eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle und Ausrichtung der nationalen Entscheidungen im EU-Bereich⁴⁶ und/oder Einsetzung einer Subsidiaritätskammer im Sinne einer “offiziell bestätigten Konferenz der nationalen Parlamente”.⁴⁷

⁴² Diesem unabhängigen, für die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften verantwortlichen und bis anhin mit dem alleinigen Initiativrecht versehenen Organ (Art. 155 ff. EGV) wird mitunter vorgeworfen, dass es übermässig bürokratisch sei und sich allzu sehr in nationale Angelegenheiten einmische. Andererseits gelten gerade die Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit des zweiten und dritten Pfeilers, in denen die Kommission über keine gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzen verfügt, als wenig effizient. Mangels Wahl durch das Europäische Parlament wird schliesslich geltend gemacht, ihr fehle es an politischer Legitimität. Zum Vorschlag, die Direktion “Wettbewerb” der Kommission zur Wahrnehmung bestimmter quasi-richterlicher Funktionen in eine unabhängige Verwaltungsbehörde umzufunktionieren, vgl. unten bei Anm. 55.

⁴³ Vgl. z. B. die Forderungen nach grösstmöglichem Mass an Öffentlichkeit des Rates im Bereich der Gesetzgebung zwecks Transparenz des Legislativverfahrens oder nach Umwandlung des Rates in eine zweite Kammer.

⁴⁴ Der EuGH empfiehlt u. a. eine Vereinfachung des Verfahrens für untergeordnete Rechtssachen, die Beseitigung der Genehmigung der von ihm angenommenen Verfahrensordnung durch den Rat, sowie die unbeschränkte Zuerkennung des Rechts zu Nichtigkeitsklagen an das Europäische Parlament (EuGRZ 1995, 316 ff.). Das Gericht erster Instanz fordert u. a. die Aufnahme seines Namens in Art. 4 EGV, die Ernennung von zweiten Berichterstattern, die Möglichkeit der Einsetzung eines einzigen Richters, die Bildung von spezialisierten Kammern sowie die Erhöhung der Zahl der Richter. Hingegen werden die Schaffung von regionalen Gerichtshöfen und spezialisierter Rechtsprechungsorgane wegen der Gefährdung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung sowie wegen erheblicher Kosten abgelehnt (EuGRZ 1995, 320 ff.; Europe Nr. 6486 vom 22./23.5.1995, 2 f.; JUSletter 19/27-95, 11 f.). Zur Forderung des Europäischen Parlaments nach einer Berufung der EuGH-Richter nach eigener Stellungnahme vgl. den Bericht Bourlanges/Martin (PE Dok. 212.450/end/Teil I. B2), 16.

⁴⁵ Mit Bezug auf letztere beiden könnte eine Aufwertung als (Haupt-)Organe gemäss Art. 4 EGV diskutiert werden, was diesen neben Informations- und Kooperationsrechten vor allem das Klagerecht an den EuGH verschaffen würde.

⁴⁶ Denkbar wäre etwa die Aufnahme der Erklärung Nr. 13 im Anhang des Maastrichter Vertrags in das Vertragswerk selbst. Vgl. diesbezüglich ebenfalls Erklärung Nr. 14. Mit Bezug auf die europäische Tätigkeit ihrer Regierung verfügen erst wenige nationale Parlamente über ausgebaute Kontrollrechte, so insbesondere das dänische Folketing, der schwedische Riksdag, die französische Nationalversammlung und das österreichische Parlament. Vgl. Europe Nr. 6452 vom 31.3.1995, 3 f., Nr. 6477 vom 10.5.1995, 5, und Nr. 6536 vom 4.8.1995, 2 f.; ferner C. Grabenwarter, Änderungen der österreichischen Bundesverfassung aus Anlass des Beitritts zur Europäischen Union, ZaöRV 1995, 166, 177 ff.

⁴⁷ Vgl. den entsprechenden Vorschlag des französischen Senats (Bericht Poniaowski vom November 1992; Europe Nr. 6398 vom 14.1.1995, 5). Vorgeschlagen wurde etwa die Formulierung eines Katalogs für Kompetenzabgrenzungen zwischen Union, Mitglied-

Neben diesen institutionellen Vorschlägen stehen mit Bezug auf den materiellen Inhalt ausser den bereits angeführten, durch den Unionsvertrag selbst vorgezeichneten Revisionsmöglichkeiten etwa die folgenden Vorschläge zur Diskussion:

- Voranstellung eines Grund- und Menschenrechtskatalogs als eine Art “Magna Charta” aller europäischer Grundrechte;⁴⁸
- Beseitigung des britischen “opt out” im Sozialbereich und Einfügung des Protokolls über die Sozialpolitik in den EG-Vertrag;⁴⁹
- Sanktionsmöglichkeiten bei Betrugsfällen.⁵⁰

staaten und Regionen und deren Begrenzung unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips mit Klagerecht des Ausschusses der Regionen vor dem EuGH.

⁴⁸ Zur bereits heute bestehenden Verknüpfung von EU und EMRK durch Art. F Abs. 2 EUV sowie zum künftigen Verhältnis von EU und EMRK vgl. G. Gaja, *The Protection of Human Rights under the Maastricht Treaty*, in: *Essays Schermers* (Anm. 16), 549; M. Hilf, *Europäische Union und Europäische Menschenrechtskonvention*, in: *Festschrift Bernhardt* (Anm. 4), 1193; F.G. Jacobs, *European Community Law and the European Convention on Human Rights*, in: *Essays Schermers, ibid.*, 561; G.C. Rodriguez Iglesias, *Zur Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention im europäischen Gemeinschaftsrecht*, in: *Festschrift Bernhardt, ibid.*, 1269; allgemein H.-W. Rengeling, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, 1992, insb. 184 f. Bemerkenswert ist, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem *Maastricht-Urteil* (oben, Anm. 4) Art. F Abs. 2 EUV mit keinem Wort erwähnt. Vgl. demgegenüber die *Maastricht-I-Entscheidung* des französischen Conseil constitutionnel (deutsche Übersetzung in *EuGRZ* 1993, 187): “[In der Erwägung,] dass ihre Beachtung [d. h. der in Art. F Abs. 2 EUV angesprochenen Grundrechte] vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften insbesondere auch in Verfahren gesichert wird, die von Einzelnen angestrengt werden können; [i]n der Erwägung, dass die Bestimmungen des Art. F Abs. 2 zusammen mit dem Tätigwerden der nationalen Gerichtsbarkeit im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dazu bestimmt sind, einen gleichwertigen Grundrechtsschutz zu gewährleisten” (S. 189).

⁴⁹ Vgl. z. B. Kommissionsbericht (Anm. 2), 47 f.; *Europe Nr. 6556* vom 6.9.1995, 4.

⁵⁰ Mangels einer Zuständigkeit der Gemeinschaften im Bereich des Strafrechts können sich strafrechtliche Massnahmen zur Ahndung betrügerischer Praktiken zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften nur auf Art. K.3 und K.4 des Unionsvertrags stützen. Der Rat “Inneres/Justiz”, der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) sowie der Artikel-K.4-Ausschuss arbeiten gegenwärtig an einem – von der Kommission vorgelegten – Entwurf eines Übereinkommens zwischen den Mitgliedstaaten, wonach diese die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Betrugsahndung ergänzen sollten (*Europe Nr. 6481* vom 15./16.5.1995, 12 f.; vgl. auch die *Entschliessung des Rates* vom 6.12.1994 über den rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, *ABLEG Nr. C/355* vom 14.12.1994, 2 f.). Ein Verordnungsentwurf des Ecofin-Rates (EG und Euratom) befasst sich demgegenüber mit den speziellen sektoralen Sanktionsvorschriften im Rahmen der Gemeinschaftsaktivitäten. Die Möglichkeit zur Verhängung verschiedener Verwaltungsstrafen zur Bekämpfung von Betrug ist vor allem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von grosser Bedeutung (*Europe, ibid.*).

Als zur Zeit wenig realistisch wird demgegenüber eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Kriterien der Wirtschafts- und Währungsunion angesehen.⁵¹

V. Mögliche Auswirkungen institutioneller Reformen auf die Rechtsnatur der Europäischen Union

Weil die in der Regel zur Begründung der vorgebrachten Änderungsvorschläge verwendeten Begriffe wie "Bürgernähe", "Demokratisierung", "Effizienz", "Entwicklung", "Lesbarkeit", "Transparenz" oder "Vertiefung" nichts Genaueres über das Ausmass und die Tragweite einzelner Reformen auszusagen vermögen, ist letztlich jeder Reformvorschlag auf seine möglichen Auswirkungen auf die EU und deren Verhältnis sowohl zu den Mitgliedstaaten als auch zu Drittstaaten hin zu untersuchen. Ohnehin werden die erzielten Vertragsänderungen neben ihren unmittelbaren Folgen für die Mitgliedstaaten selber zugleich wichtige Orientierungsmarken für die künftig der EU beitretenden europäischen Staaten⁵² sowie für die aussereuropäischen Partner der EU sein.⁵³

Unabhängig davon, ob und wieweit die vorgeschlagenen institutionellen Reformen in der Regierungskonferenz 1996 gutgeheissen werden, lassen sich aus ihrer generellen Stossrichtung bereits erste rechtliche Folgerungen oder zumindest Tendenzen herauslesen, die für die künftige Rechtsnatur der EU und ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten von Bedeutung sein können.

a) So wird etwa die allgemeine Einführung des Kodezisions- oder Mitentscheidungsverfahrens langfristig zur Umwandlung des Rates in eine zweite Kammer neben dem Europäischen Parlament führen. Mit einem solchen gerade in Bundesstaaten üblichen Zweikammersystem wäre die heutige Ungewissheit, ob der Rat oder die Kommission das künftige Regierungsorgan der EU bilden könnte, zugunsten letzterer zumindest vorentschieden: Die Europäische Kommission vermöchte sich in einem solchen Falle wahrscheinlich als kollektive Exekutive unter Kontrolle der

⁵¹ Dabei gilt es zu bedenken, dass nach den Regeln von Maastricht, die die Einführung einer gemeinsamen Währung ab Anfang 1997 zulassen, diese Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, deren Währung nicht stabil ist, ausdrücklich ausgeschlossen wird.

⁵² Vgl. oben Anm. 28.

⁵³ Während erstere mit Interesse beobachten, ob und wieweit sich der institutionelle Rahmen und der materielle sog. "gemeinschaftliche Besitzstand" (*acquis communautaire*) verändern werden, befürchten letztere, dass sich die EU zu einem gegen aussen hin abgeschotteten sog. *fortress Europe* entwickeln könnte.

beiden Kammern Europäisches Parlament und Rat zu etablieren.⁵⁴ Verhindern liesse sich eine solche Entwicklung nur, wenn eine andere, neu zu schaffende Institution, etwa die im Europarat vertretenen nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, als zweite Kammer neben dem direkt gewählten Europäischen Parlament eingesetzt und damit im Mitentscheidungsverfahren die Funktionen des Rates übernehmen würde. In dieselbe Richtung der Entwicklung der Kommission zu einem europäischen Regierungsorgan würde überdies die Umsetzung jenes Vorschlags weisen, wonach der Kommission wegen ihrer Ambition, sich zu einer Regierung der Union zu entwickeln, ihre rechtlichen Entscheidungsbefugnisse wegzunehmen seien. So wird im Bericht *Bourlanges* u. a. vorgeschlagen, die Direktion "Wettbewerb" der Kommission zur Wahrnehmung bestimmter quasi-richterlicher Funktionen in eine unabhängige Verwaltungsbehörde umzufunktionieren, deren Mitglieder "so in etwa wie die Kommissare ernannt werden"⁵⁵. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass gerade jene Staaten, die sich gegen eine weitere Vertiefung der Integration aussprechen, eine Schwächung der exekutiven Befugnisse der Kommission zugunsten einer stärkeren regierungähnlichen Stellung des Rates anstreben.

b) Auswirkungen können die zur Diskussion stehenden Revisionsvorschläge auch auf das institutionelle Gleichgewicht zwischen grossen und kleineren Staaten in der EU haben. So lässt der – m.E. nicht mehrheitsfähige – Vorschlag, die institutionellen Regeln über die Abstimmungsmodalitäten und die Zusammensetzung der Organe dahin gehend überarbeiten zu wollen, dass das Gewicht der grossen Staaten durch die Berücksichtigung ihrer Bevölkerungszahlen verstärkt würde, bei den kleineren Staaten die Befürchtung aufkommen, dass ihr Gewicht verringert und sie zu einer "quantité négligable" in einer von den grösseren Staaten dominierten EU würden. Aus dieser Befürchtung heraus ist die Aussage eines belgischen Parlamentsberichts zu verstehen, wonach "ein Misserfolg der Regierungskonferenz einem inkohärenten Kompromiss oder, noch schlimmer, der Unterzeichnung eines neuen Vertrags, der den Integra-

⁵⁴ Dabei wäre auch eine Kontrolle der Mitglieder des Rates durch die nationalen Parlamente denkbar. Nach *Randelzhofer* (Anm. 22) beziehen nämlich die europäischen Institutionen ihre demokratische Legitimation vor allem aus nationalen Quellen; das Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft könne nicht durch Stärkung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat überwunden werden (S. 54). Vgl. aber auch *Everling* (Anm. 22), 63; ferner *G. Haverkate*, Diskussionsbeitrag, in: *Hommelhoff/Kirchhof* (Anm. 4), 155, 156.

⁵⁵ *Europe* Nr. 6468 vom 26.4.1995, 4. Vgl. auch *Europe* Nr. 6470 vom 28.4.1995, 4.

tionstraum der Gründerväter verraten würde, vorzuziehen (ist)⁵⁶. Vor allem die kleinen Staaten sprechen sich gegen die Einführung einer doppelten Mehrheit bei den Abstimmungen des Rates und gegen die Verringerung oder gar Annullierung ihrer Vertretung in der Kommission aus. In der Tat sind in föderalen Verfassungen die kleinen Gliedstaaten, Kantone oder Länder oft überrepräsentiert, beispielsweise durch ihre gleiche und von der Bevölkerungszahl ihres Gliedstaates unabhängige Abgeordnetenzahl im amerikanischen Senat oder im schweizerischen Ständerat.⁵⁷

c) Schliesslich berührt die an der Regierungskonferenz 1996 im Zusammenhang mit den Änderungen des Beschlussfassungsverfahrens und der Pfeiler-Struktur zu führende Diskussion um ein Europa der "unterschiedlichen" oder "differenzierten Geschwindigkeiten" die für die Mitgliedstaaten sich in verstärktem Masse abzeichnende Alternative, entweder in einem zwischenstaatlichen, d. h. völkerrechtlichen Organisationsgefüge zu verbleiben oder in eine staatsähnliche Organisationsstruktur überzutreten. Dass an der Regierungskonferenz 1996 diese entscheidende Frage wahrscheinlich zum ersten Mal offen angesprochen werden wird, zeigt die gegenwärtige lebhaft und in bildhafter Sprache geführte Debatte.

Immerhin, das Konzept eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten besteht seit den Gründungsverträgen von Paris und Rom. So brachten beispielsweise bereits die sechs Gründerstaaten im ersten Absatz der Präambel zum damaligen EWG-Vertrag ihren festen Willen zum Ausdruck, "die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen". Die Idee eines auf eine erste Gruppe von Ländern begrenzten föderalen Kerns innerhalb der EU wurde ein erstes Mal von Altiero Spinelli formuliert, dessen Vertragsentwurf vom Europäischen Parlament im Februar 1984 verabschiedet worden war.⁵⁸

⁵⁶ Zitat aus diesem von M. Eyskens/F. Willockx verfassten Bericht, in: Europe Nr. 6459 vom 10./11.4.1995, 2.

⁵⁷ J.-F. Aubert, Art. 80, in: J.-F. Aubert [u. a.] (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1987 ff., Rz. 8 und 35; ders., Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, 1991, 228; L.H. Tribe, American Constitutional Law, 2. Aufl. 1988, 315.

⁵⁸ Die Idee des Spinelli-Projekts war, ein Europa in mehreren Kreisen zu planen: ein erster, begrenzter Kreis mit gemeinsamen supranationalen Institutionen, der offen für alle ist, die seine Zielsetzungen und seine verfassungsmässige Struktur teilen; ein zweiter, breiterer Kreis mit allen Partnern der EU; ein dritter Kreis mit allen Ländern Europas, mit Ausnahme der Länder der ehemaligen UdSSR; ein vierter, sich auf den gesamten Kontinent erstreckender Kreis, einschliesslich der Länder der ehemaligen UdSSR, Europe Nr. 6388 vom 29.12.1994, 4.

Der Maastrichter Vertrag selber enthält unter anderem mit Bezug auf die Sozialbestimmungen⁵⁹ und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)⁶⁰ ein Europa mehrerer Geschwindigkeiten.⁶¹ Auch sind die von einem Teil der Mitgliedstaaten ausserhalb des dritten Pfeilers abgeschlossenen Schengener Abkommen⁶² letztlich ein Anwendungsfall verschiedener Integrationsgeschwindigkeiten.

Bei der Diskussion um unterschiedliche Geschwindigkeiten geht es mitunter um die Frage, ob bei verschiedenen Integrationsstufen die Einheit des institutionellen und politischen Systems aufrechterhalten werden kann oder ob Teil- oder Untereinheiten die verschiedenen Kooperationsbereiche gestalten würden.⁶³ Beim Konzept eines Europa "à deux vitesses" oder "à géométrie variable", bei welchem ein sog. "fester" bzw. "harter", "föderaler", "kohärenter" oder "magnetischer" Kern von einer nicht im voraus festgelegten Anzahl von Staaten zur schnelleren Erreichung von gemeinsamen Integrationszielen in wesentlichen Bereichen⁶⁴ gemeinsam

⁵⁹ Vgl. die Freistellung Grossbritanniens in Protokoll Nr. 14 im Anhang des Maastrichter Vertrags.

⁶⁰ Vgl. die Freistellung Grossbritanniens und Dänemarks in Protokoll Nr. 11 und Protokoll Nr. 12 zum Maastrichter Vertrag. Bezüglich der Einheitswährung wird zudem in Art. 105 ff. EGV ausdrücklich vorgesehen, dass sie zunächst von einer begrenzten Anzahl von Staaten verwirklicht wird.

⁶¹ Vgl. auch Protokoll Nr. 1 zum Maastrichter Vertrag betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark sowie die Freistellung Dänemarks von der als Verteidigungskomponente der EU vorgesehenen WEU in Erklärung Nr. 30 im Anhang zum Maastrichter Vertrag.

⁶² Die heute neun Vertragsstaaten versuchen nun, das anfänglich zu fünf erarbeitete Schengener Kooperationsinstrument schrittweise in den dritten Pfeiler der EU überzuführen und weiterzuentwickeln. Zu den Schengener Abkommen vgl. etwa A. Achermann [u. a.], Schengen und die Folgen, 1995; M. Dunker, Die Vereinbarkeit der Schengener Übereinkommen mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1993; K.H. Kühne, Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen?, 1991; K.-P. Nanz, Schengener Übereinkommen und Personenfreizügigkeit, in: ZAA 1994, 99; J. Schutte, Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe, in: CMLR 1991, 549.

⁶³ Vgl. etwa E. Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Ergebnisse eines Forschungsprojekts des Instituts für Integrationsforschung, Hamburg, 1984. Konsens scheint immerhin darüber zu bestehen, dass alle Mitgliedstaaten die wichtigsten Elemente unterzeichnen, wozu die Verpflichtungen aus den drei Grundverträgen gehören; daneben könnte es Politiken geben, die zwar von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden, die jedoch, zumindest anfangs, nur von jenen Staaten angewendet werden, die den geeigneten Entwicklungsstand haben, wie etwa bei der Währungsunion oder mit Bezug auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik.

⁶⁴ Vgl. z. B. Währung, GASP und ZBJL. Zu diesem Problem auch C.O. Lenz, Zwei Geschwindigkeiten, in: Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Karl Carstens, Bd. I (Europarecht. Völkerrecht), 1984, 169.

vorangeht und die übrigen Staaten später nachfolgen können, bliebe ein einheitlicher institutioneller Rahmen mit einheitlicher Zielsetzung für alle Mitgliedstaaten bestehen. Von den bisher vorliegenden Stellungnahmen scheint denn auch die Mehrheit eine solchermassen flexible oder "unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeit" mit flexiblen Übergangszeiten zu befürworten.⁶⁵

Mehrheitlich abgelehnt wird dagegen ein nicht mehr als einheitliches Europa auftretendes sog. "Europa à la carte" mit sog. "konzentrischen Kreisen" und getrennter Organstruktur ohne gemeinsames Ziel und ohne einheitlichen institutionellen Rahmen. Die Gegner eines solchen "Europa à la carte" gehen davon aus, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten in einem solchen Fall das Recht für sich in Anspruch nehmen würden, sich von jeder Gemeinschaftspolitik distanzieren zu können. Solche "opt outs" hätten daher unweigerlich ein Abdriften hin zu einem zwischenstaatlichen Europa zur Folge, was im Ergebnis zu einem Europa mit getrennten Organen führen würde, d. h. zu einer Ablehnung und Aufgabe des gemeinsamen Wegs der Integration und deren Ersetzung durch eine umfassende intergouvernementale, somit rein völkerrechtliche Zusammenarbeit. Es wird also befürchtet, dass dauerhafte Ausnahmemöglichkeiten im Sinne eines "opting out" einer Fragmentierung der Union Vorschub leisten könnten.⁶⁶

Es scheint offensichtlich, dass die EU über Mittel und Wege nachdenken muss, ohne eine Minderheit weiter fortschreiten zu können, falls in der Regierungskonferenz 1996 oder später einzelne Mitgliedstaaten fundamentale, notwendige Änderungen verhindern sollten. Im Bereich der GASP sollte nach Vorschlag des institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments daher ein sog. "freiwilliges Initiativrecht" statuiert werden, welches Mitgliedstaaten die Möglichkeit gemeinsamer humanitä-

⁶⁵ Von einer solchen "Flexibilität in der Einheit" mit einem einheitlichen institutionellen Rahmen geht auch der institutionelle Ausschuss des Europäischen Parlaments aus, der dabei die Möglichkeit einer "differenzierten Integration" mit *ad hoc*-Versammlungen für die Sektoren vorschlägt, in denen eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten gemeinsam handeln, Europe Nr. 6474 vom 5.5.1995, 3; Bericht Bourlanges/Martin (Anm. 44), 24. Vgl. auch die Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 28.9.1994 zum Europa mehrerer Geschwindigkeiten (ABLEG Nr. C/305 vom 31.10.1994, 52 f.).

⁶⁶ Da ein Europa "à la carte" nach Kommissionspräsident Santer weg von Europa führe, müsse jede Differenzierung "in einem einzigen Rahmen und um ein gemeinsames Ziel herum geschehen" (Europe Nr. 6478 vom 11.5.1995, 3). Dabei räumt er ein, dass die Union immer mit mehreren Geschwindigkeiten funktioniert habe. Nach ihm sind mehrere Geschwindigkeiten "von dem Moment an (möglich), wo man ein gemeinsames Ziel verfolgt" (*ibid.*).

rer, diplomatischer oder militärischer Aktionen zugestehen würde, ohne dass die Mehrheit durch eine Minderheit blockiert werden könnte, wo aber auch kein Staat zur Teilnahme gezwungen wäre.⁶⁷ Schliesslich hat das Europäische Parlament sowohl die Möglichkeit der Vertiefung der Union gegen den Widerstand einer Minderheit von Mitgliedstaaten als auch die Möglichkeit des Unionsaustritts und von Referenden zur Ratifizierung künftiger Vertragsänderungen ausdrücklich gutgeheissen.⁶⁸ Die Einfügung einer "Trennungsklausel" würde zumindest die in der Lehre⁶⁹ weiterhin umstrittene Frage nach der Möglichkeit eines Austritts aus der EU klären, nachdem das Bundesverfassungsgericht im *Maastricht*-Urteil ein solches Austrittsrecht apodiktisch bejaht hat.⁷⁰

VI. Supranationalität und Souveränität im Europäischen Integrationsprozess

Durch die vorgängig aufgezeigten Revisionsvorschläge wird der im Europarecht klassische Widerstreit zwischen Föderalisten, Konföderalisten und Funktionalisten erneut an Aktualität gewinnen. Bis anhin konnte dieser Widerstreit mit dem offenen und auslegungsbedürftigen Begriff der Supranationalität der EG umgangen werden. Gleiches wurde im übrigen auch mit der bewusst offengehaltenen und verschiedene Stufen eines dynamisch verlaufenden Integrationsprozesses umfassenden Formel von der europäischen oder politischen Union erreicht, wie sie seit Beginn der europäischen Integration und nun auch im Vertragswerk von Maastricht

⁶⁷ Europe Nr. 6474 vom 5.5.1995, 3. Dabei wäre auch denkbar, dass einige Mitgliedstaaten unter sich eine Verteidigungsorganisation innerhalb der EU gründen, die sich auf gemeinschaftliche Grundsätze und Verfahren stützen würde und für jeden Mitgliedstaat offen wäre, der ihre Prinzipien akzeptiert.

⁶⁸ Pt. 17 der Entschliessung (Anm. 20). Die entsprechende Passage lautet wie folgt: "Sollte es sich anlässlich der Konferenz 1996 auch bei Positionen, die weitgehend von der Mehrzahl der Staaten und Bevölkerungen der EU geteilt werden, als unmöglich erweisen, aufgrund der nicht erreichten Einstimmigkeit zu einem positiven Abschluß zu gelangen, sollte die Möglichkeit geprüft werden, ohne die Minderheit vorzugehen und dabei auch Instrumente vorzusehen, die es einem Mitgliedstaat gestatten würden, unter Einhaltung bestimmter Kriterien aus der EU auszutreten" (Anm. 20, ABL.EG Nr. C 151 vom 19.6.1995, 62 = EuGRZ 1995, 326).

⁶⁹ Bleckmann (Anm. 9), Rz. 984; Everling (Anm. 5), 1174 ff.; Hilf (Anm. 5), 79 f.; Kirchhof (Anm. 22), 17 f.; Oppermann (Anm. 37), 95 f.; ders., *Europarecht*, 1991, Rz. 189 ff.; M. Schweitzer/W. Hummer, *Europarecht*, 4. Aufl. 1993, 152; R. Streinz, *Europarecht*, 2. Aufl. 1995, Rz. 90 f.

⁷⁰ *Ibid.* (Anm. 4), 190.

verwendet wird.⁷¹ Die Etablierung und heutige Renaissance dieser Begriffe mag mitunter gerade durch ihre Unbestimmtheit begünstigt worden sein. Denn durch ihre Offenheit sind sie flexibel genug, um sich auf ideale Weise an das ebenfalls stets veränder- und dogmatisch wenig fassbare Gemeinschaftsrecht anzupassen und sich zusammen mit ihm weiterzuentwickeln.⁷²

Da der Unionsvertrag von Maastricht als über die drei Pfeiler errichteter Mantelvertrag neben den beiden ausschliesslich völkerrechtlichen Pfeilern der GASP und der ZBJI das supranationale Gemeinschaftsrecht des ersten Pfeilers umfasst, rechtfertigt es sich, im folgenden den für die Union wesentlichen Begriff der Supranationalität zu analysieren.

A. Der Begriff der Supranationalität

Die enge Verbundenheit des Begriffs der Supranationalität⁷³ mit der EG geht auf den sog. Schuman-Plan und die daraus hervorgegangene EGKS,⁷⁴

⁷¹ Der Unionsbegriff wurde bereits 1954 für die gescheiterte Europäische Politische Union verwendet. Später schlug etwa der Tindemans-Bericht eine Union mit gemeinsamer Aussen- und Wirtschaftspolitik vor, und das Europäische Parlament verfasste 1984 einen Vertrags-Entwurf zur Gründung einer Europäischen Union. Die EEA verwies 1986 in ihrer Präambel auf die Feierliche Deklaration von Stuttgart vom 19.6.1983 zur Umwandlung der EG in eine Europäische Union. Vgl. B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil, Die Europäische Union, 4. Aufl. 1993, 578 ff.; M. Garthe, Weichenstellung zur Europäischen Union? Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der EG-Krise, in: Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bd. 10, 1989.

⁷² Zur prinzipiellen Unvollständigkeit des Gemeinschaftsrechts, das als ein sich in der Entwicklung befindliches Recht auf eine fortschreitende Ergänzung und Vervollkommnung angelegt ist, vgl. M. Hilf, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982, 224 ff.

⁷³ Vgl. dazu allgemein C. Chapuis, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen, 1993, 11 ff. (m.w.N.).

⁷⁴ Die in der Erklärung der französischen Regierung vom 9.5.1950 über die Vereinigung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlindustrie (Schuman-Plan) formulierten Ziele und Mittel wurden in der Folge in die Präambel der daraus hervorgegangenen Montanunion aufgenommen. Aufgrund der Erkenntnis, dass "Europa nur durch konkrete Leistungen, die zunächst eine tatsächliche Verbundenheit schaffen, und durch die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung aufgebaut werden kann", haben sich die Gründungsstaaten entschlossen, "an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können".

zurück.⁷⁵ Art. 9 des Vertrages über die Montanunion charakterisierte die Befugnisse⁷⁶ der neu errichteten unabhängigen Hohen Behörde⁷⁷ mit dem damals neuen Begriff als überstaatlich – französisch “supranational”.⁷⁸

Mit der Montanunion wurde in zweifacher Hinsicht über den rechtlichen Ansatz und Charakter der europäischen Integration entschieden: Zunächst wurde die Vergemeinschaftung einzelner abgegrenzter Aufgabenbereiche als der einzig gangbare Weg zur europäischen Einigung bezeichnet. Sodann sollte durch die etappenweise Abtretung oder Verleihung staatlicher Hoheitsrechte an eine supranationale Gemeinschaft als Grundlage für eine spätere europäische Föderation eine pragmatische

⁷⁵ Ausgehend von der für den Zusammenschluss der europäischen Nationen erforderlichen Beseitigung des jahrhundertelangen Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland schlug die französische Regierung im Schuman-Plan vor, “die gesamte französisch-deutsche Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen im Rahmen einer Organisation, die der Teilnahme der anderen Länder Europas offensteht” (Beck-Texte im dtv, Europarecht, 12. Aufl. 1993, 197). Diese Zusammenlegung sollte zudem “unmittelbar die Grundlage gemeinsamer wirtschaftlicher Entwicklung schaffen als erste Etappe der europäischen Föderation” bzw. “als erste konkrete Grundlage (...) für eine europäische Föderation, die unerlässlich ist zur Bewahrung des Friedens” (*ibid.*). Durch die einfache und schnelle Verschmelzung der Interessen sollte ein Ansatzpunkt gewonnen werden “für eine viel tiefergehende Gemeinschaft zwischen den Ländern, die sich lange in blutiger Uneinigkeit gegenüberstanden” (*ibid.*). Vgl. auch das Plädoyer von W. Hallstein (Europäische Integration als Verfassungsproblem, in: ders., Europäische Reden, 1979, 70) für eine Integration ganz Europas auf der Grundlage gegenseitiger Überzeugung und “mittels geistiger Waffen” (S. 74 f.).

⁷⁶ Bereits der Schuman-Plan sah vor, dass “(d)urch die Zusammenlegung der Grundproduktion und die Errichtung einer neuen Hohen Behörde, an deren Entscheidungen Frankreich, Deutschland und die Länder, die ihr angehören, gebunden sein werden”, die erste konkrete Grundlage gelegt sein würde “für eine europäische Föderation, die unerlässlich ist zur Bewahrung des Friedens” (Beck-Texte [Anm. 75], 197).

⁷⁷ Französisch “Haute Autorité”. Diese war bis zum Fusionsvertrag von 1965 die Vorgängerin der Europäischen Kommission.

⁷⁸ Der durch den Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965 gestrichene Art. 9 Abs. 5 und 6 EGKS-Vertrag lautete wie folgt:

“Die Mitglieder der Hohen Behörde üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle einholen noch solche Anweisungen entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit dem überstaatlichen Charakter ihrer Tätigkeit unvereinbar ist.

Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, diesen überstaatlichen Charakter zu achten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Hohen Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen” (Hervorh. beigefügt).

Vgl. W. Hummer, vor Art. 155, in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 1983 ff. Rz. 2 f., 9.

oder funktionalistische Integration erfolgen.⁷⁹ Dieser Grundsatz des "Funktionalismus" grenzte sich damit sowohl gegen den völkerrechtlichen Ansatz der sog. Konföderalisten als auch gegen den bundesstaatlichen Ansatz der Föderalisten ab – ein europäischer Bundesstaat war verfrüht, ein europäischer Staatenbund unwirksam.

Die traditionellen Kategorien der Staatenverbindungen sollten also durchbrochen, eine Zwischenkategorie zwischen dem internationalen Individualismus der Staaten auf der einen Seite und dem staatlichen Föderalismus auf der anderen Seite neu geschaffen werden. Die Souveränität der Mitgliedstaaten sollte mit Bezug auf die abgetretenen Hoheitsbefugnisse mit dem Ziel einer dauerhaften europäischen Friedensordnung⁸⁰ unwiderruflich beschränkt, jedoch nicht oder noch nicht zerstört werden.⁸¹ Diese

⁷⁹ W. Hallstein, Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift Ophüls (Anm. 37), 1, 3 f.; ders. (Anm. 37), 437 ff.; Oppermann (Anm. 69), Rz. 24; G. Nicolaysen, Europa und Utopia, in: Festschrift Carstens (Anm. 64), 231, 233 f.; Schweitzer/Hummer (Anm. 69), 5; Streinz (Anm. 69), Rz. 15.

⁸⁰ Da gemäss dem als Schuman-Plan bezeichneten Konzept einer dauerhaften und beaufsichtigten Union für Kohle und Stahl jedem der beteiligten Staaten die Möglichkeit der freien Verfügbarkeit über Energie und Stahl genommen werden sollte und damit auch die Möglichkeit, einen Krieg gegen die anderen zu führen oder auch nur vorzubereiten, standen Frieden und Sicherheit am Anfang der europäischen Integration; Jean Monnet, *Mémoires*, 1988, 392 ff., 429. Unterstützt unter anderem von führenden amerikanischen Diplomaten in Europa, vermochte sich Monnet nicht nur gegenüber niederländischen Vorschlägen durchzusetzen, "die auf eine Verwässerung des supranationalen Charakters der Hohen Behörde der Montanunion zielten, sondern auch gegenüber dem französischen Aussenminister Schuman selbst, der, immer noch auf eine britische Teilnahme hoffend, zu Kompromissen in der Frage der Supranationalität bereit schien" (H. Schröder, Jean Monnet und die amerikanische Unterstützung für die europäische Integration 1950–1957, 1994, 510). Nach Schröder bildete sich mit Monnet, Dulles und Adenauer "ein einflussreiches politisches Trio, welches, von den gleichen politischen Zielen ausgehend, entschlossen war, die supranationale Einigung Kontinentaleuropas gegen britische Widerstände voranzutreiben" (*ibid.*, S. 521).

⁸¹ Da der legale Status eines Mitgliedstaats durch die Übertragung einzelner Hoheitsbefugnisse nicht tangiert wird, kann dieser Vorgang auch nicht als Souveränitätsabtretung oder als "teilweiser Übergang von Souveränitätsrechten" (so z. B. O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl. 1990, 196) bezeichnet werden. Vgl. R. Bindschedler, International Organizations, General Aspects, in: *Encyclopedia*, Vol. II, 1995, 1289, 1295: "Sovereignty as a substantive legal concept does not allow of exact definition, (...), whereas sovereignty in the concrete sense of the authority of the State is indivisible in nature and must not be confused with the exercise of particular powers. The transfer of powers to international organs in no way changes the legal status of the member States". Vgl. auch I. Seidl-Hohenveldern, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach österreichischem und deutschem Verfassungsrecht, in: Festschrift Carstens (Anm. 64), 497, 504 f.

neue Gemeinschaft sollte zwar keinen Staatscharakter aufweisen, doch bereits über gewisse Souveränitätsrechte verfügen und diese unabhängig von den nationalen Regierungen ausüben können. Als wesentlich wurde dabei die Beschränkung der Zuständigkeit der Staatenverbindung auf einen abgegrenzten Aufgabenbereich angesehen – ein Punkt, auf den auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem *Maastricht*-Urteil besonders hingewiesen hat.⁸²

Auch die gescheiterten Verträge über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)⁸³ und die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) hatten supranationale Institutionen vorgesehen und den Begriff der Supranationalität noch ausdrücklich erwähnt.⁸⁴ Dabei hätte die überstaatliche Verteidigungsgemeinschaft eine gemeinsame Europa-Armee in die NATO einbringen und dem NATO-Oberbefehl unterstellen sollen. Entsprechend dem angestrebten hohen Integrationsgrad der EVG wurden auch ausgefeilte Finanzierungsvereinbarungen mit sog. supranationaler Finanzhoheit und Vorkehrungen für Auf- und Abwertungen entworfen.⁸⁵

Nachdem die Europäische Verteidigungsgemeinschaft am 30. August 1954 in der französischen Nationalversammlung gescheitert war, wurde der Begriff der Supranationalität im Jahre 1957 bewusst nicht mehr in die Römer-Verträge zur Gründung von EWG und Euratom aufgenommen, obwohl die organisatorische Struktur inhaltlich an die Montanunion angeglichen war.⁸⁶ Im Jahre 1965 wurde er sogar – auf Betreiben der sich auf die Souveränität der Mitgliedstaaten berufenden und in Opposition zu den “Föderalisten” stehenden “Funktionalisten” – im Rahmen des zweiten Fusionsvertrags⁸⁷ zusammen mit den obsolet gewordenen Bestimmungen über die Hohe Behörde ganz aus den Gründungsverträgen ge-

⁸² *Ibid.* (Anm. 4), 212.

⁸³ Vgl. Art. 20 Ziff. 2 Abs. I und II EVGV.

⁸⁴ G. Jaenicke, Supranationale Organisation, in: H.-J. Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, 1962, 423; M. Zuleeg, Wandlungen des Begriffs der Supranationalität, Integration 1988, 103, 106.

⁸⁵ C.A. Ehrhardt, Europa zwischen nationaler Souveränität und Integration, Außenpolitik 1987, 103, 109.

⁸⁶ Vgl. Art. 157 EWGV; Art. 126 EAGV. Man wollte den höheren Grad an Supranationalität, wie er institutionell der Montanunion eigen war, vielmehr beseitigen. G. Leibholz, Zum Begriff der Supranationalität, in: Hommage à Paul Guggenheim, 1968, 814, 815.

⁸⁷ Art. 10 Ziff. 2. Das erste Fusionsabkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 25.3.1957 betraf nur die Versammlung, den Gerichtshof sowie den Wirtschafts- und Sozialausschuss (BGBl 1957 II, 1156; Beck-Texte [Anm. 75], 253).

strichen.⁸⁸ In der Folge haben auch verschiedene souveränitätsbewusste Staats- und Regierungschefs⁸⁹ die zu Beginn der 50er Jahre von den europäischen Föderalisten Schuman, Monnet und Hallstein mit dem Begriff der Supranationalität verbundene Idee einer bundesstaatlichen Gemeinschaft bewusst "ausser amtlichen Gebrauch"⁹⁰ gebracht. Das Europakonzept dieser Kritiker blieb nicht ohne Einfluss auf die Entwicklung der EG und den Begriff der Supranationalität. Es zielte auf ein Europa miteinander kooperierender Nationalstaaten ab, das die Unabhängigkeit und Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten in keiner Weise antasten sollte.⁹¹

Trotz der im Jahre 1957 in den Vordergrund gestellten Konzentration der Kräfte auf die wirtschaftliche Integration als Motor für die weiterhin gültige und mit den Römer Verträgen bekräftigte politische Zielsetzung eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker und der Wahrung und Festigung von Frieden und Freiheit⁹² konnte sich der Begriff der Supranationalität im politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch etablieren als vage Bezeichnung für die EG, welche etwa von Rudolf Bernhardt als "Fremdling" und als "neuer Rechtsträger im Geflecht der traditionellen zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen" bezeichnet wurde.⁹³ Anstelle einer genauen Definition und Einordnung erfuhr damit der Begriff der Supranationalität eine Gleichstellung mit dem eigenständigen Rechtscharakter des Gemeinschaftsrechts.⁹⁴

⁸⁸ Art. 19 des am 1.7.1967 in Kraft getretenen Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965 hob die Kennzeichnung der Tätigkeit der Hohen Behörde als supranational auf. Diese ging in der gemeinsamen Kommission auf. Gleichwohl bestimmt dieser Vertrag nach wie vor, dass die Mitglieder der Kommission ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften ausüben.

⁸⁹ Vor allem De Gaulle, Wilson und Thatcher.

⁹⁰ So die Formulierung bei Oppermann (Anm. 69), Rz. 777.

⁹¹ Dieses Europa der Nationalstaaten sollte zunächst geschaffen werden durch die Einrichtung eines Systems organisierter Zusammenarbeit, durch regelmässige Beratungen und Konsultationen der Staats- und Regierungschefs und der verschiedenen Fachminister.

⁹² In der Präambel zum EWGV erklären sich die sechs Gründungsstaaten unter anderem "(e)ntslossen, durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschliessen".

⁹³ R. Bernhardt, Die Europäische Gemeinschaft als neuer Rechtsträger im Geflecht der traditionellen zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen, EuR 1983, 199, 201. Vgl. allgemein etwa Schweitzer/Hummer (Anm. 69), 225 (m.w.N.).

⁹⁴ Gegen eine solche Gleichstellung: E. Wohlfarth, Elemente einer Europäischen Verfassung, in: Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch, Bd. II, 1972, 585, 590 ff.

B. Der eigenständige Rechtscharakter des Gemeinschaftsrechts

Die Neuartigkeit, Offenheit und Unbestimmtheit des Begriffs der Supranationalität, vor allem aber die Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts sowie die Tatsache, dass der EuGH in seiner Rechtsprechung den Sondercharakter des Gemeinschaftsrechts stark hervorhebt, führt die h.L. zur Auffassung, das Gemeinschaftsrecht stelle eine eigene und vom Völkerrecht abgesonderte Rechtsmasse dar.⁹⁵ Nur eine Minderheit fasst das europäische Gemeinschaftsrecht als Völkerrecht, wenn auch in einem weiteren Sinne auf, wobei die Gemeinschaft dabei nur als besondere Kategorie der internationalen Organisationen betrachtet wird.⁹⁶

Entsprechend der von der h.L. vertretenen Auffassung wird die Gemeinschaft mitunter auch als eine besonders intensive Staatenverbindung *sui generis* bezeichnet.⁹⁷ Doch auch diese Zuflucht zum *per se* undefinierbaren Ausweich-Begriff *sui generis* vermag nicht über die Hilflosigkeit bei der genaueren Definition des gemeinhin mit Überstaatlichkeit übersetzten bzw. gleichgesetzten Begriffs der Supranationalität einerseits und bei der dogmatischen Einordnung des evolutiven, sich stets weiterentwickelnden Gemeinschaftsrechts in die vorgefundene Rechtsordnung andererseits hinwegzutäuschen.

⁹⁵ K. Bahlmann, Europäische Grundrechtsperspektiven, in: Festschrift Carstens (Anm. 64), 17, 19 f.; Bernhardt (Anm. 8), 231 ff.; R. Geiger, EG-Vertrag Kommentar, 2. Aufl. 1995, ad Art. 1 Rz. 12; W.-D. Grussmann, Grundnorm und Supranationalität – Rechtsstrukturelle Sichtweisen der europäischen Integration, in: Th. von Danwitz [u. a.] (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, 1993, 47, 63; W. Hallstein, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten, in: Europäische Reden (Anm. 75), 570, 574 f.; Hilf (Anm. 5), 79 f.; J. Kolasa, Le caractère supranational du droit communautaire européen, in: Les rapports entre le droit international et le droit interne (Anm. 3), 72, 78 f.; Oppermann (Anm. 69), Rz. 772 ff.; M. Röttinger, Art. 210, in: C.O. Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag Kommentar, 1994, Rz. 6; J. Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, EuR 1983, 1, 12; ders., Entwicklungsstufen des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Festschrift Carstens (Anm. 64), 259, 262 und 268 f.; B. Simma/Ch. Vedder, Art. 210, in: Grabitz/Hilf (Anm. 78), Rz. 16; Wyatt/Dashwood (Anm. 3), 55 f.; M. Zuleeg, Die Europäische Gemeinschaft als Integrationsverband, in: Festschrift Carstens, *ibid.*, 289, 292. Vgl. auch die Übersicht bei Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil (Anm. 71), 68 ff.; Schweitzer/Hummer (Anm. 69), 213 f.; Streinz (Anm. 69), Rz. 107 ff.

⁹⁶ A. Bleckmann, Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1986, 281; ders. (Anm. 9), Rz. 989 und 994. Nach Streinz, *ibid.*, Rz. 113, sind die Europäischen Gemeinschaften als eine qualitativ neue "Entwicklungsstufe des Rechts der internationalen Organisationen im Sinne des Völkerrechts anzusehen."

⁹⁷ Kolasa (Anm. 95), 79; Oppermann (Anm. 69), Rz. 781.

Der EuGH selbst hat den eigenständigen Rechtscharakter des Gemeinschaftsrechts erstmals in den Urteilen *van Gend & Loos*⁹⁸ und *Costa/ENEL*⁹⁹ anerkannt. Auch in seinem ersten Gutachten zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bestätigte der EuGH, dass die Grundverträge die grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft darstellen und "eine neue Rechtsordnung geschaffen (haben), zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind".¹⁰⁰

⁹⁸ Rs 26/62, N.V. *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* gegen *Niederländische Finanzverwaltung*, Urteil vom 5.2.1963, Slg. 1963, 1. In diesem Urteil stellte der EuGH zunächst fest, dass das Ziel des EWG-Vertrags die Schaffung eines gemeinsamen Marktes sei, "dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft", womit zugleich gesagt sei, "dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den Staaten begründet" (S. 24). Daraus schloss der EuGH, "dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind" (S. 25). Nach dem EuGH soll daher das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.

⁹⁹ Rs 6/64, *Costa/ENEL (Flaminio Costa gegen E.N.E.L.)*, Urteil vom 15.7.1964, Slg. 1964, 1251. In diesem Entscheid sprach der EuGH selbst nur noch von einer "eigenen Rechtsordnung", welche der EWGV zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen geschaffen habe. Diese eigene Rechtsordnung, die er ein Jahr nach dem Entscheid in Sachen *van Gend & Loos* bereits nicht mehr mit dem Völkerrecht in Verbindung setzte, sei beim Inkrafttreten des EWGV in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und deshalb von ihren Gerichten anzuwenden: "Denn durch die Gründung der Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist" (S. 1269).

¹⁰⁰ Gutachten 1/91, 14. Dezember 1991, Slg. 1991, I-6079, 6102 Rz. 21. Das Gutachten wurde erstattet aufgrund von Art. 228 Abs. 1 Unterabsatz 2 EWGV (heute Art. 228 Abs. 6 EGV). Nicht berücksichtigt werden diese Aussagen des EuGH in der Untersuchung von B. Wechsler (*Der Europäische Gerichtshof in der EG-Verfassungswendung*, 1995), in welcher auf die Fragen der Souveränität und damit der Abgrenzung zwischen Staats- und Völkerrecht nicht eingegangen wird, und auch nicht in der Kritik von Tsatsos (Anm. 5) an der üblichen kontradiktorischen Gegenüberstellung von Integration und Souveränität. Zum Verfassungscharakter des Primärrechts vgl. A. von Bogdandy, *Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung*, in: von Danwitz [u. a.] (Anm. 95), 9, 24 ff.

Bei dieser Rechtsprechung des EuGH fallen die folgenden Punkte auf:

a) Der EuGH qualifizierte allein in seiner Entscheidung in Sachen *van Gend & Loos* das Gemeinschaftsrecht als "neue Rechtsordnung des Völkerrechts"; danach sprach er nur noch neutral von einer "eigenen Rechtsordnung".

b) In seinem ersten EWR-Gutachten qualifizierte er die Gründungsverträge mit dem staatsrechtlichen Begriff der "Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft".

c) Das Völkerrecht einerseits und das staatliche Recht andererseits erscheinen in der EuGH-Rechtsprechung als Orientierungsgrößen, von denen sich das Gemeinschaftsrecht negativ abhebt.

Der Begriff der Supranationalität bringt nun durch seine Begriffsbestandteile "supra" für oberhalb und "Nationalität" für die Zugehörigkeit zu einem Staatswesen diese Abhebung des Rechts von EG und EU anschaulich zum Ausdruck. Auch der vom Bundesverfassungsgericht neu geschaffene Begriff "Staatenverbund" führt – im Gegensatz zum Begriff der Union – bereits durch seine beiden darin enthaltenen Begriffselemente zur Abgrenzung gegenüber dem Völkerrecht einerseits und dem staatlichen Recht andererseits.

C. Die Souveränität als Abgrenzungsmassstab

Ist bei der Abgrenzung der Supranationalität gegenüber der völkerrechtlichen Ebene positiv nach den von den Mitgliedstaaten übertragenen Handlungs- und Hoheitsbefugnissen zu fragen, sind gegenüber der staatlichen Ebene negativ die noch nicht übertragenen und damit den Mitgliedstaaten verbliebenen Hoheitsbefugnisse zu bestimmen. Damit ist die sowohl über eine Aussen- als auch über eine Innenseite verfügende Souveränität¹⁰¹ der Mitgliedstaaten massgeblich sowohl für die Auslegung des unbestimmten Begriffs der Supranationalität im allgemeinen als auch für die Abgrenzung zwischen Völkerrecht und Staatsrecht im Rahmen der EU im besonderen.

¹⁰¹ Während die sog. äussere Souveränität das Recht und die Fähigkeit zur rechtlichen Selbstbestimmung nach aussen, insbesondere im Verhältnis zu anderen Staaten, umschreibt, regelt die sog. innere Souveränität das Verhältnis zu einzelnen Gliedstaaten wie auch zu den Staatsbürgern. Dazu etwa A. Bleckmann, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, 1995, 161 ff., 179 ff., 200 ff.; Tsatsos (Anm. 5), 290; L. Wildhaber, Sovereignty and International Law, in: R.St.J. Macdonald/D.M. Johnston (Hrsg.), The Structure and Process of International Law, 1983, 425; ders., Entstehung und Aktualität der Souveränität, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, 1982, 131.

Solange die zwischen diesen beiden rechtlichen Polen vorzunehmende Abgrenzung nicht durch eine evolutive Rechtsentwicklung verwischt, sondern zwecks Orientierung für den politischen und rechtlichen Entscheidungsprozess bewusst aufrechterhalten werden soll, greift m.E. die von einem Teil der Lehre am *Maastricht*-Urteil geäußerte Kritik zu kurz, wonach das Bundesverfassungsgericht eine bloss begriffliche Orientierung an einer einfachen, im politischen Entscheidungsprozess letztlich nicht massgeblichen Souveränitätsformel vorgenommen habe.¹⁰²

1. Die Abgrenzung der Supranationalität gegenüber der völkerrechtlichen Ebene

Auf völkerrechtlicher Ebene ist die EU insbesondere gegenüber den internationalen Organisationen und dem Staatenbund abzugrenzen.¹⁰³ Ohne diese Abgrenzung gegenüber klassischen zwischenstaatlichen und völkerrechtlichen Erscheinungsformen würde auch die EU ein allein völkerrechtliches Gebilde darstellen, so dass auch bei ihr bei weder durch primäres noch durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geregelten Fragen – wie bei einer internationalen Organisation und beim Staatenbund – die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts anstelle der spezifischen und auf eine politische Finalität hin ausgerichteten gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundsätze zur Anwendung kämen.¹⁰⁴

a) Die Abgrenzung der EU gegenüber internationalen Organisationen

Mit den klassischen internationalen Organisationen stimmt die EU insoweit überein, als es sich bei beiden um durch einen Vertrag zwischen

¹⁰² Frowein (Anm. 4), 7. Gemäss K.A. Schachtschneider (Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union, in: W. Blomeyer/K.A. Schachtschneider [Hrsg.], Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, 75) sind aus dem Begriff der Souveränität "übermässige Konsequenzen gezogen worden, denn zur gemeinschaftlichen Ausübung der Staatsgewalt gehört auch die Rechtsverantwortung der gemeinschaftlichen Organe" (S. 108). Vgl. auch Tsatsos, *ibid.*, 289 ff., 292.

¹⁰³ Bernhardt (Anm. 8), 230; Koenig/Pechstein (Anm. 3), 21 ff. und 26 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Schwarze, Völkerrecht (Anm. 95), der vom "ausschliessliche[n] normative[n] Herrschaftsanspruch [des Gemeinschaftsrechts] in der Gemeinschaft" (S. 2) spricht oder von der "Ausschliesslichkeitswirkung" (S. 3) des Gemeinschaftsrechtes innerhalb der Gemeinschaft. So auch Everling (Anm. 9): "Vielmehr muss gefragt werden, ob sich die Gemeinschaftsrechtsordnung nach Struktur, Inhalt und Umfang bereits als eine derart eigenständige und vervollständigte Rechtsordnung darstellt, dass sie die Anwendung ergänzender Regelungen des allgemeinen Völkerrechts ausschliesst" (S. 176).

den Staaten begründete, mit eigenen Organen ausgestattete Institutionen handelt.¹⁰⁵

Ist die völkerrechtliche Ausgangslage bei internationalen und supranationalen Organisationen also zunächst dieselbe, zeichnen sich letztere über zusätzliche staatsähnliche Wesensmerkmale aus.¹⁰⁶ Der Schweizer Bundesrat hat den Begriff der Supranationalität in Abgrenzung gegenüber internationalen Organisationen durch die Hervorhebung von vier Qualifikationsmerkmalen wie folgt definiert:¹⁰⁷

1. Die Organe einer Organisation supranationalen Charakters müssen aus unabhängigen Personen bestehen, die nicht an Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind (*Unabhängigkeit*);
2. ihre Organe müssen ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip ausüben (*Majoritätsprinzip*);
3. ihre Entscheide treten direkt in Kraft und sind für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich (*Entscheidungsunmittelbarkeit*);
4. ihre materiellen Befugnisse sind relativ umfassend (*umfassender Kompetenzbereich*).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Kolasa (Anm. 95), 73; Bleckmann (Anm. 9), Rz. 989.

¹⁰⁶ I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 8. Aufl. 1994, Rz. 802; ders./G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 5. Aufl. 1992, Rz. 0115; Streinz (Anm. 69), Rz. 113. Vgl. auch C.-D. Ehlermann, Die Europäische Gemeinschaft und das Recht, in: Festschrift Carstens (Anm. 64), 81, 82.

¹⁰⁷ Botschaft über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums vom 23.10.1974, BBl 1974 II 1133, 1156; Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 21.8.1992, BBl 1992 IV 1, 539; Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) vom 19.9.1994, BBl 1994 IV 1, 416 f.

¹⁰⁸ Durch diese grösseren Gemeinschafts- und Organbefugnisse in einem grösseren Aufgabenbereich nahmen daher die EU-Mitgliedstaaten bereits bisher erheblich mehr Souveränitätsbeschränkungen in Kauf als bei klassischen internationalen Organisationen. Anders als bei internationalen Organisationen, bei welchen meist nur ein beschränkter Hoheitsbereich übertragen wird, können die EU-Mitgliedstaaten mehrere oder – rein theoretisch – sogar sämtliche Hoheits- und Souveränitätsbereiche auf die EU übertragen. Für eine entsprechende, am Massstab der Souveränität zu messende Heraushebung der EG bzw. EU aus dem Recht der Internationalen Organisationen treten u. a. auch Seidl-Hohenveldern/Loibl ([Anm. 106], Rz. 0105, 0113, 0115) und H. Steinberger, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50, 1991, 9, 16 ff. (m. w. N.), ein. Vgl. ebenfalls bereits R. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, 1954, 201, 258 f; ders., Betrachtungen über die Souveränität, in: Hommage à Paul Guggenheim, 1968, 167, 175 ff.

Als zusätzliche Supranationalitätsmerkmale werden im Schrifttum aufgeführt:¹⁰⁹

5. Der breit und effektiv ausgestaltete Rechtsschutz (obligatorische Gerichtsbarkeit)¹¹⁰;

6. die Finanzautonomie;

7. die Dauerhaftigkeit, Unvollendetheit und politische Finalität.

Aufgrund dieser Abgrenzung werden als supranational m.a.W. jene internationalen Organisationen oder Teilbereiche internationaler Organisationen bezeichnet, welche neben ihrer völkerrechtlichen Geltungsgrundlage über zusätzliche Elemente staatsrechtlichen Charakters verfügen.

Einzelne dieser jeweils für sich genommen nicht originären Wesensmerkmale finden sich zwar auch bei zahlreichen internationalen¹¹¹ und europäischen¹¹² Organisationen. Gegenüber klassischen internationalen Organisationen machen jedoch gerade die sonst nicht vorhandene spezifische Akkumulation sowie die Vermischung dieser staatsähnlichen und souveränitätsbeschränkenden Kompetenzbereiche die supranationale EG zu einer besonders intensiven eigenständigen bzw. *sui generis*-Staatenverbindung, welche sowohl föderalen als auch intergouvernementalen Charakter aufweist.¹¹³

Im allgemeinen sind die internationalen Organisationen nur einem bestimmten oder allenfalls einigen wenigen Aufgabenbereichen zugeordnet, während die EU auf ein grösseres Ziel als die unmittelbare Aufgaben-

¹⁰⁹ Vgl. allgemein Chapuis (Anm. 73), 26 ff.; Ferrari Bravo (Anm. 3), 82 f.; Oppermann (Anm. 69), Rz. 779 f.; Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 106), Rz. 0113; Streinz (Anm. 69), Rz. 113, 115 ff.

¹¹⁰ Dazu etwa A. La Pergola, Droit international et droit interne: problèmes traditionnels et tendances nouvelles, in: Les rapports entre le droit international et le droit interne (Anm. 3), 4, 8 ff.

¹¹¹ Auch die Vereinten Nationen sind in zahlreichen und umfassenden Aufgabenbereichen tätig. Eine Eigenfinanzierung ist unter anderem auch beim Internationalen Währungsfonds gegeben. Und durch die weitreichenden Kontroll- und Durchsuchungsbefugnisse kommt etwa der von den Mitgliedstaaten unabhängigen ICAO-Überwachungsbehörde im Kontrollbereich ebenfalls supranationaler Charakter zu.

¹¹² Bereits nach dem Ersten Weltkrieg konnte die Europäische Donaukommission aufgrund der Donaukonvention von 1921 unmittelbar geltendes Recht setzen (Seidl-Hohenveldern/Loibl [Anm. 106], Rz. 0114, 0208). Einen überstaatlichen Rechtsschutz gewähren auch die beiden durch die EMRK eingerichteten Strassburger Organe, die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Zu den supranationalen Merkmalen der EMRK vgl. Les rapports entre le droit international et le droit interne (Anm. 3), 91.

¹¹³ Vgl. oben Anm. 95.

erledigung ausgerichtet ist.¹¹⁴ Dieses umfassendere Ziel leitet sich bei der EU unmittelbar aus ihrer politischen Finalität ab.¹¹⁵ Denn sie bezweckt seit den Verträgen von Rom und Paris, "die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen".¹¹⁶ So spielen die Rechtsetzungskompetenz und der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung, welche beide auf der Grundlage einer Finanzautonomie fassen, eine wichtige Rolle bei der Übertragung von Hoheits- bzw. Souveränitätsbefugnissen an die EU, da diese den EU-Organen erst ermöglichen, unabhängig von den Mitgliedstaaten das Integrationsziel anzustreben. Demgegenüber ist das Supranationalitätsmerkmal der Finanzautonomie bei den internationalen Organisationen in der Regel nur eine Frage der Organisationsautonomie.

b) Die Abgrenzung der EU gegenüber dem Staatenbund

Im Unterschied zu den internationalen Organisationen ist die Verbindung von Staaten in einem Staatenbund¹¹⁷ nicht auf einzelne Sektoren der zwischenstaatlichen Kooperation beschränkt. Diese ist vielmehr umfassender politischer Natur und weist fließende Übergänge zu internationalen und supranationalen Organisationen auf.¹¹⁸ Es fragt sich daher, ob die mit dem Vertrag von Maastricht errichtete EU einen Staatenbund darstellt.¹¹⁹

Als Staatenbund wird die Kooperation von souveränen Staaten verstanden, soweit die Staaten einen völkerrechtlichen Vertrag abschliessen, auf

¹¹⁴ Vgl. Everling (Anm. 9), 177.

¹¹⁵ Leibholz (Anm. 86), 817.

¹¹⁶ Vgl. die Präambel zum EWGV (heute EGV); W. Hallstein, Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung, in: Europäische Reden (Anm. 75), 243, 245 f.; ders., Integration ohne Illusion – Reflexionen anlässlich des zehnten Geburtstages der Gemeinschaft, in: Europäische Reden (Anm. 75), 670, 676 f.; K. Kinkel, Europa – ein politischer Weg ohne Alternative, in: Hommelhoff/Kirchhof (Anm. 4), 1, 2 f.

¹¹⁷ Aktuelles Beispiel eines Staatenbunds ist etwa die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Vor der Gründung des schweizerischen Bundesstaates nach dem Sonderbundskrieg im Jahre 1848 waren die Kantone ebenfalls souveräne Mitglieder eines Staatenbunds (Aubert, Bundesstaatsrecht [Anm. 57], 40).

¹¹⁸ K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 5 Rz. 19; Kimminich (Anm. 81), 180. Andererseits wird die Auffassung vertreten, dass der Staatenbund nur eine Form der internationalen Organisationen und dieser Ausdruck als Oberbegriff für eine Reihe völkerrechtlicher Verbände zu verstehen sei (W. Rudolf, Staatenbund, in: I. Seidl-Hohenveldern [Hrsg.], Lexikon des Völkerrechts, 2. Aufl. 1992, 298).

¹¹⁹ Wegen der umfassenden Aufgabenbereiche und der politischen Finalität entfällt von vornherein die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Verwaltungsunion im Stile des 19. Jahrhunderts; vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 949.

dessen Grundlage sie gemeinsamen Organen die Ausübung gewisser Zuständigkeiten, d. h. einen Teil der staatlichen Aufgabenerledigung abtreten.¹²⁰ Mitunter als Konföderation (*confédération*) bezeichnet, geht diese Kooperation über die übliche intergouvernementale Zusammenarbeit im Rahmen einer internationalen Organisation hinaus. Bei den historischen Beispielen, insbesondere im Deutschen Bund von 1815 bis 1866, in den USA zwischen 1781 und 1787 und in der Schweiz zwischen 1815 und 1848 bestanden die abgetretenen Kompetenzen vor allem im Unterhalt einer Armee, in der Leitung der internationalen Beziehungen, der Kriegsführung sowie der Schlichtung bei Streitigkeiten zwischen den Bundespartnern.

Wie bei den klassischen internationalen Organisationen kommt beim Staatenbund wegen des zugrundeliegenden völkerrechtlichen Vertrags ebenfalls das Völkerrecht zum Zuge, soweit dieser bestimmte Fragen nicht normiert; im übrigen gilt aber ein selbst errichtetes spezifisches Staatsrechtssystem.¹²¹ Als bedeutsame Wesensmerkmale eines Staatenbundes werden das Einstimmigkeitsprinzip für Vertragsänderungen und das allgemeine einseitige Austrittsrecht genannt.¹²² Ersteres ist in Art. N EUV ausdrücklich gewährleistet. Letzteres ist *de iure* umstritten;¹²³ das

¹²⁰ Vgl. Aubert, Art. 1, in: Kommentar zur Bundesverfassung (Anm. 57), Rz. 14; ders., Bundesstaatsrecht (Anm. 57), 210; R. Jennings/A. Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, 9. Aufl. 1992, § 74; Seidl-Hohenveldern (Anm. 106), Rz. 904 f.; R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 11. Aufl. 1991, 375.

¹²¹ Nach Zippelius, *ibid.*, 376, kann der Staatenbund bereits nicht mehr angemessen mit rein völkerrechtlichen Begriffen erfasst werden.

¹²² Vgl. Aubert, Bundesstaatsrecht (Anm. 57), 210 f. Wie jedoch die Geschichte zeigt, entspricht ein solcher Austritt eher einer Machtkundgebung denn der Ausübung eines Rechts (ders., Art. 1, in: Kommentar zur Bundesverfassung [Anm. 57], Rz. 15). Nach L. Wildhaber (Bestandesänderungen in Bundesstaaten, in: Festschrift Bernhardt [Anm. 4], 905, 916 ff.) kennen die Verfassungen der "echten" Bundesstaaten keinen landesrechtlichen Sezessionsanspruch. Aus der Sicht des Völkerrechts erscheint jedoch ein Alleingang einer sezessionswilligen Minderheitengruppe als denkbar; dessen Erfolg beurteilt sich nach dem völkerrechtlichen Grundsatz der Effektivität. Zu den im 19. Jahrhundert ausgetragenen Auseinandersetzungen über die Rechtsnatur der amerikanischen Bundesverfassung vgl. die Darstellung bei Wildhaber (*ibid.*, S. 919 f.).

¹²³ Ablehnend: Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil (Anm. 71), 79 f.; Everling (Anm. 5), 1175 f.; Geiger (Anm. 95), ad Art. 240 Rz. 8 f.; M. Hilf, Art. 240, in: H.v.d. Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zu EWG-Vertrag*, 4. Aufl. 1991, Rz. 3, 6, 8 f. und 11 f.; ders. (Anm. 5), 81; Röttinger, Art. 240, in: Lenz (Anm. 95), Rz. 5; Schwarze, *Völkerrecht* (Anm. 95), 14; Schweitzer/Hummer (Anm. 69), 152. Bejahend: Bleckmann (Anm. 9), Rz. 984; G. Meier, Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, *NJW* 1974, 391, 394; M. Schweitzer, Art. 240, in: Grabitz/Hilf (Anm. 78), Rz. 5. Dieser Meinungsstreit erklärt sich durch den Umstand, dass das für einen Staatenbund wesentliche Austrittsrecht in den Gründungsverträgen

deutsche Bundesverfassungsgericht hat es jedoch in seinem *Maastricht-Urteil* der Bundesrepublik Deutschland und damit implizit sämtlichen Mitgliedstaaten der EU zuerkannt.¹²⁴

Als weiteres Kennzeichen des Staatenbundes gilt nach einem Teil der Lehre,¹²⁵ dass die gemeinsamen Organe direkte Beziehungen nur mit den Organen der souveränen Mitgliedstaaten, nicht aber mit deren Einwohnerinnen und Einwohnern unterhalten könnten. Würde dieses in der Lehre umstrittene Abgrenzungs- und Wesensmerkmal als massgeblich erachtet, hätte dies für die EU wegen ihrer mannigfach bestehenden Unmittelbarkeit gegenüber natürlichen und juristischen Personen in den Mitgliedstaaten bereits das Ausscheiden einer Qualifikation als Staatenbund zur Folge.

Ohnehin zeigt aber die EU mit ihrem grosse Aufgabenbereiche umfassenden primären und sekundären Gemeinschaftsrecht sowie mit ihrer dynamisch angestrebten politischen Finalität bereits Merkmale, die über den klassischen Staatenbund hinausgehen,¹²⁶ was nach der EEA¹²⁷ auch durch den Vertrag von Maastricht deutlich wurde.¹²⁸

In Zukunft könnten als wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen einem Staatenbund und einer supranationalen Organisation in verstärktem Masse als bisher etwa die Merkmale der vereinbarten Zielsetzung und der faktischen oder ausdrücklich vorbehaltenen Dynamik verwendet werden: Da die Entwicklung und das weitere Zusammenwachsen grundsätzlich weder Vertragsinhalt noch notwendige Zielkomponenten eines Staatenbundes sind, wäre der Staatenbund als solcher die statische Kooperation souveräner Staaten. Die supranationale Staatenverbindung

lediglich implizit, immerhin aber auf eine doppelte Weise ausgeschlossen wurde: Zum einen bestätigten die sechs Gründungsstaaten bereits im ersten Absatz der Präambel zum EWG-Vertrag ihren "festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen". Zum anderen enthält das primäre Gemeinschaftsrecht – im Gegensatz etwa zum EWR – keine Kündigungsklausel. Nur die Montanunion ist gemäss Art. 97 EGKSV auf 50 Jahre befristet, d. h. sie endet im Jahre 2002. Ohne Art. 97 EGKSV abzuändern, hält demgegenüber Art. Q EUV fest, dass der EUV auf unbegrenzte Zeit abgeschlossen sei (dazu Streinz [Anm. 69], Rz. 106).

¹²⁴ *Ibid.*, (Anm. 4), 190. Vgl. die zutreffende Kritik von Frowein (Anm. 4), 11 f.; auch nach Auffassung des deutschen Aussenministers Kinkel (Anm. 116) kann zwar "[e]in Zusammenschluss souveräner Staaten (...) selbstverständlich einvernehmlich wieder aufgelöst werden. Damit ist aber nicht etwa der Weg zur einseitigen Lösung aus dem Vertrag eröffnet" (S. 2).

¹²⁵ Jennings/Watts (Anm. 120), § 74; Rudolf (Anm. 118), 298. Vgl. auch die Nachweise bei Chapuis (Anm. 73), 24 Anm. 97.

¹²⁶ Bleckmann (Anm. 9), Rz. 988.

¹²⁷ Ipsen (Anm. 118), § 5 Rz. 19.

¹²⁸ Vgl. Koenig/Pechstein (Anm. 3), 26 f.; Oppermann (Anm. 37), 94 f.

wäre demgegenüber das dynamische Gegenstück. Einer supranationalen Organisation wäre damit in ihrem völkerrechtlichen Gründungsvertrag, dem Statut, als Zielvorgabe und Auftrag mitgegeben, eine weitere Integration anzustreben und so das Endziel eines neuen, selbständigen und souveränen Staatsgebildes vorzubereiten und anzustreben. Dabei ist mit Blick auf die Geschichte hervorzuheben, dass sich weder der amerikanische noch der schweizerische Bundesstaat einstimmig oder gar friedlich aus dem zuvor existierenden Staatenbund entwickelt haben, sondern der bundesstaatliche Zusammenschluss nur als revolutionärer Akt mit kriegerischen Auseinandersetzungen möglich war.¹²⁹ Eine Logik des dynamischen Zusammenwachsens eines Staatenbundes zu einem Bundesstaat scheint es also gerade nicht zu geben. Jene Bundesstaaten, welche ohne kriegerische oder revolutionäre Auseinandersetzungen auf friedliche Art und Weise entstanden sind, wurden alle von einem bereits bestehenden Einheitsstaat in einen Bundesstaat umgewandelt.¹³⁰

Unabhängig vom Nachweis des Vorhandenseins der Wesensmerkmale des Staatenbunds für die EU insgesamt oder nur für Teile von ihr bleibt aber allemal die Frage übrig, weshalb die EU nicht von Anfang an als Staatenbund errichtet und bezeichnet wurde. Dass in keiner Phase ihrer Entstehung und Entwicklung der Ausdruck "Staatenbund" gewählt worden ist, erstaunt umso mehr, als das europäische Einigungswerk mit den auf völkerrechtlicher, nicht auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage normierten EPZ in der EEA, den Bestimmungen über die GASP in Titel V sowie den Bestimmungen über die ZBJI in Titel VI des Vertrags von Maastricht unverkennbar konföderale Züge aufweist.¹³¹ Dass die EU weder in ihrer Gründungszeit noch in ihrer heutigen Ausgestaltung als

¹²⁹ Weder der Staatenbund der USA von 1781 noch der schweizerische Bundesvertrag von 1815 noch der Deutsche Bund von 1815 hatten eine politische Finalität. Obwohl diese drei Staatenbünde Vorstufen zu Bundesstaaten bildeten, wurde dieser Übergang nicht demokratisch, sondern durch Kriege gegen den Widerstand grosser Minderheiten erkämpft.

¹³⁰ Durch eine solche Abtretung von Hoheitsbefugnissen an neu konstituierte oder einfach formell anerkannte Gliedstaaten sind denn auch die Bundesstaaten Europas (Belgien, Bundesrepublik Deutschland und Österreich) wie auch der anderen Kontinente (z. B. Australien, Brasilien, Indien und Kanada) entstanden. Vgl. etwa P. Peeters, *Federalism: A Comparative Perspective – Belgium Transforms from a Unitary to a Federal State*, in: B. de Villiers (Hrsg.), *Evaluating Federal Systems*, 1995, 194; D. Pfirter, *Bundesstaat Brasilien*, 1990, 109 ff.

¹³¹ Auch der vom französischen Staatspräsidenten Mitterrand im Vorfeld von Maastricht gemachte Vorschlag einer Konföderation stiess auf wenig Echo und wurde nicht weiter diskutiert.

Staatenbund bezeichnet oder diskutiert wird, mag verschiedene Gründe haben:

Nicht sehr plausibel erscheint zunächst die These, dass der Begriff des Staatenbundes den Bürgerinnen und Bürgern in den Mitgliedstaaten einen drohenden Souveränitätsverlust und die Hinführung zur "staatlichen Selbstaufgabe" viel deutlicher vor Augen geführt und damit ihren Widerstand heraufbeschworen hätte, weshalb aus diesem Grunde der neue und konturlose Begriff der Supranationalität gewählt worden sei. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass die Völker Europas unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg bewusst die kriegsauslösende Gefahr des Nationalismus nicht nur durch eine verstärkte Zusammenarbeit, sondern in weitergehendem Masse durch eine souveränitätseinschränkende Kontrolle und Integration für die Zukunft wirksam vermindern wollten.¹³² Ohnehin war aber die politische Finalität und der "immer engere Zusammenschluss" von Anfang an klar aus den Gründungsverträgen ersichtlich.¹³³

Überzeugender scheint vielmehr die These, dass durch das Weglassen völkerrechtlicher Begriffe wie "Staatenbund" oder "Verwaltungsunion", mit welchen gemeinhin eher klassisch-diplomatische und damit souveränitätsschonende intergouvernementale Zusammenarbeitsformen ohne politische Finalität assoziiert werden,¹³⁴ bereits die Tür zu einer weitergehenden und noch weitgehend unbestimmten Integration offen gelassen werden sollte. Mit klassischen völkerrechtlichen Bezeichnungen hätte die von Anfang an beabsichtigte Neuartigkeit und Intensität des europäischen Einigungswerkes mit politischer Finalität und unbedingtem Befolgungsanspruch des Gemeinschaftsrechts jedenfalls nicht erfasst werden können. Diese These wird m.E. gerade auch durch den Vertrag von Maastricht untermauert, bei welchem sich die Mitgliedstaaten aus dem gleichen Grund nur auf den offenen und unbestimmten Begriff "Europäische Union" einigten.

Aufgrund dieser differenzierten Abgrenzung gegenüber dem Völkerrecht erscheint es daher schlüssig, dass die Mitgliedstaaten sensible Teilbereiche staatlicher Souveränität bewusst nicht bzw. noch nicht an die EU abgetreten haben und diese daher von der EU nur in völkerrechtlichem und konföderalem, nicht in supranationalem und schon gar nicht in staatlichem oder staatsähnlichem Kompetenzrahmen ausgeübt werden. Nur mit Bezug auf die dem Völkerrecht angehörigen Teilbereiche wäre dann

¹³² Vgl. K. Villiger, 50 Jahre Frieden, NZZ Nr. 105 vom 8.5.1995, 17.

¹³³ Oben bei Anm. 74 und 92.

¹³⁴ So Oppermann (Anm. 69), Rz. 788.

die Union für längere oder kürzere Zeit als völkerrechtlicher und damit souveränitätswahrender, d. h. die Supranationalität ausschliessender Staatenbund zu qualifizieren.

2. Die Abgrenzung der Supranationalität gegenüber der staatsrechtlichen Ebene

Der Unterschied zwischen einem staatsrechtlichen Zusammenschluss und einer internationalen oder supranationalen Organisation liegt darin, dass in den beiden letzteren Fällen die Mitgliedstaaten für die Dauer ihrer Mitgliedschaft in der betreffenden Organisation zwar gewisse Einschränkungen ihrer Souveränität in Kauf nehmen, diese aber dennoch nicht aufgeben.¹³⁵ Sie behalten also weiterhin die Kompetenz-Kompetenz, die ihnen auch durch die Vertragslückenschliessungs- bzw. -abrundungskompetenz des Art. 235 EGV, die *implied powers*-Lehre oder den völkerrechtlichen Grundsatz von *effet utile* nicht entzogen werden kann.¹³⁶ Gerade dies hat das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem *Maasricht*-Urteil auch mit Bezug auf die EU festgehalten.¹³⁷

Die Staatseigenschaft eines organisierten Herrschaftsverbandes bestimmt sich nach der in der allgemeinen Staatslehre entwickelten

¹³⁵ Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 106), Rz. 0121.

¹³⁶ Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil (Anm. 71), 82 ff.; Bleckmann (Anm. 9), Rz. 978; Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 106), Rz. 0121. Vgl. auch Herdegen (Anm. 4), 242; Kirchhof (Anm. 22), 15 ff.; Zuleeg (Anm. 95), 295. Einer Staatenverbindung, die nicht über die Kompetenz-Kompetenz verfügt, fehlt die innere Souveränität und damit ein wesentliches Element der Staatlichkeit (Chapuis [Anm. 73], 23).

¹³⁷ *Ibid.* (Anm. 4), 192 ff., 194 ff., 199, 209 f. Zustimmung: E.-J. Mestmäcker, Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Hommelhoff/Kirchhof (Anm. 4), 113, 116, 122 ff.; F. Ossenbühl, Diskussionsbeitrag, in: Hommelhoff/Kirchhof (Anm. 4), 107. Demgegenüber hält Steinberger (Anm. 6) die Schelte des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der bisherigen Handhabung der Gemeinschaftskompetenzen für zu weitgehend. Die Vertragsabrundungskompetenz (Art. 235 EGV), die *implied powers*-Doktrin sowie der Grundsatz von *effet utile* seien notwendige und legitime Bestandteile der Gemeinschaftsrechtsordnung. Kritik sei nur insofern angebracht, als die Gemeinschaftsorgane diese Mittel im Einzelfall zu extensiv gehandhabt hätten (S. 31; ebenso d. r. s. [Anm. 4], 1330 f.). Ebenfalls kritisch Müller-Graff (Anm. 5): Das Problem der Abgrenzung zwischen der zulässigen Tragweite einer Einzelermächtigung und einer Vertragsänderung habe schon vor dem Vertrag von Maastricht bestanden. Ebenso unverändert sei, "dass es sich bei den Fragen der Bestimmung der Grenzen einer Kompetenznorm des E(W)G-Vertrages um eine Frage der Auslegung von Gemeinschaftsrecht handelt, zu deren Beantwortung letztinstanzlich der EuGH berufen ist" (S. 69). In gleichem Sinn: Oppermann (Anm. 37), 97 f., der zudem auf die auch für das deutsche Bundesverfassungsgericht geltende Vorlagepflicht des Art. 177 Abs. 3 EGV hinweist; vgl. dazu auch K.-D. Borchardt, Art. 164, in: Lenz (Anm. 95), Rz. 64, sowie Streinz (Anm. 69), Rz. 562 ff.

3-Elementen-Lehre.¹³⁸ Danach ist ein politisch und rechtlich organisierter Gebiets- und Personenverband dann ein Staat, wenn eine – nach aussen nur an das Völkerrecht gebundene, nach innen autonome – Gewalt gegeben ist, die einem Volk und einem abgegrenzten Gebiet zugeordnet ist. Staatsvolk,¹³⁹ Staatsgebiet¹⁴⁰ und Staatsgewalt¹⁴¹ stellen auch gemäss Völkerrechtspraxis¹⁴² die drei unabdingbaren Elemente des Staates dar.¹⁴³

¹³⁸ G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, 396 ff. In der Völkerrechtslehre wird bisweilen ein viertes Element gefordert: Souveränität im Sinne von Unabhängigkeit; so z. B. I. Brownlie, Principles of Public International Law, 4. Aufl. 1990, 72 ff.; Jennings/Watts (Anm. 120), § 34. Vgl. allgemein Bleckmann (Anm. 101), 113 ff.

¹³⁹ Das Staatsvolk ist ein auf Dauer angelegter Verbund von Menschen, über den der Staat die Hoheitsgewalt im Sinne der Gebietshoheit und bei Aufenthalt ausserhalb des Hoheitsgebiets die Personalhoheit innehat. Anknüpfungspunkt für diesen Verbund ist – entgegen vielfachen tatsächlichen und rechtlichen Bestrebungen (im Sinne des Selbstbestimmungsrechts) – nicht die Sprache, die Kultur, die Rasse, die Geschichte oder die Religion, sondern allein die Zusammenfassung von Menschen unter eine gemeinsame Rechtsordnung. In einem Spannungsverhältnis zu einer derartigen Bestimmung des Staatsvolkes steht insbesondere das erwähnte, in den UN-Menschenrechtspakten niedergelegte Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vgl. G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/1, 2. Aufl. 1989, 127; Ipsen (Anm. 118), § 5 Rz. 5; M.N. Shaw, International Law, 3. Aufl. 1991, 138.

¹⁴⁰ Das Staatsgebiet ist die durch Grenzen gekennzeichnete Zusammenfassung von geographischen Räumen unter eine gemeinsame Rechtsordnung. In diesem Sinne ist die Grenze die Trennlinie zwischen verschiedenen Rechtsordnungen. Dahm/Delbrück/Wolfrum, *ibid.*, 127 f.; Ipsen (Anm. 118), § 5 Rz. 4; Shaw, *ibid.*, 139.

¹⁴¹ Die Staatsgewalt erstreckt sich auf das Staatsgebiet und das Staatsvolk. Erst sie formt aus den beiden anderen Elementen den Staat. Sie bedeutet die Fähigkeit, eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren (Verfassungsautonomie bzw. innere Souveränität) und nach aussen selbständig von anderen Staaten rechtlich unabhängig im Rahmen und nach Massgabe des Völkerrechts zu handeln (äussere Souveränität). Das Element der Staatsgewalt und damit der Staat sind erst dann vorhanden, wenn sich die Staatsgewalt tatsächlich durchgesetzt hat (Grundsatz der Effektivität). Vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum, *ibid.*, 128 ff.; Ipsen, *ibid.*, § 5 Rz. 6 und 8; Shaw, *ibid.*, 139 f. Die Rechtmässigkeit der Staatsgewalt nach der eigenen Verfassung (Legalität), wie auch die Ausrichtung an ausserrechtlichen Grundwerten ist grundsätzlich nicht massgeblich für die Staatsgewalt, wie die Praxis der Staaten zeigt. Ebensowenig ist bedeutsam, wie sich der Staat organisiert (trotz der zunehmenden Berücksichtigung der Menschenrechte).

¹⁴² Diese Auffassung fand schon ihren Niederschlag in Art. 1 der sog. "Montevideo-Konvention" vom 26.12.1933 über Rechte und Pflichten der Staaten (deutsche Übersetzung in: J.P. Müller/L. Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl. 1982, 137); Shaw (Anm. 139), 138.

¹⁴³ Ipsen, *ibid.*, § 5 Rz. 2; M. Rotter, Staat, in: Lexikon des Völkerrechts (Anm. 118), 296; Seidl-Hohenveldern (Anm. 106), Rz. 622; Verdross/Simma (Anm. 119), § 379 f. Zur Tendenz zur Erosion aller Elemente des klassischen Staatsbegriffs vgl. D. Thürrer, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50, 1991, 97, 122 ff., sowie P. Saladin, Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, 1995, 16 ff.

Alle drei Elemente sind auch durch den Vertrag von Maastricht trotz verschiedener staatsähnlicher Merkmale offensichtlich nicht erfüllt, was auch in der Lehre unbestritten ist.¹⁴⁴ Es gilt damit weiterhin die vom deutschen Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 1967¹⁴⁵ mit Bezug auf die damalige Europäische Gemeinschaft gemachte und in seinem *Maastricht*-Urteil wiederholte Feststellung, wonach diese kein Staat und folglich auch kein Bundesstaat sei.

VII. Schlussbemerkung

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die über eine Innen- und Aussenseite verfügende Souveränität das einzige massgebliche Kriterium ist für die Abgrenzung von EG und EU gegenüber den internationalen Organisationen einerseits und den Staaten andererseits und damit für deren Einordnung als eigenständige Rechts- und Organisationsgebilde in die zwischen den beiden Polen Völker- und Staatsrecht aufgebaute Rechtsordnung. Erst die Beantwortung der Frage nach Inhalt und Umfang der den Mitgliedstaaten verbliebenen Souveränität ergibt die Schnittstelle zwischen den völkerrechtlichen Grundlagen von EG bzw. EU und deren stetig zunehmendem verfassungsähnlichem Charakter. Damit erweist sich die in der Lehre gegenüber dem *Maastricht*-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts wegen seines Abstellens auf die Souveränität mitunter geäußerte Kritik als ungerechtfertigt.

Rechtlich und politisch sind die Mitgliedstaaten weiterhin Träger der Souveränität und Inhaber der meisten Hoheitsrechte. Der EG und der EU fehlen die umfassende Befugnisse enthaltende staatliche Souveränität: Sie sind nur für beschränkte Aufgaben zuständig, und zwar nur für die zur Erreichung beschränkter Ziele erforderlichen, im Unionsvertrag und in den Gründungsverträgen von EG, EAG und EGKS für bestimmte Materien festgelegten Befugnisse; EG und EU sind weder für die Verteidigungs- noch für die Aussenpolitik umfassend zuständig; sie haben keine Kompetenz-Kompetenz, d. h. keine Organisationsgewalt; die Staaten sind die "Herren der Verträge" geblieben – nur sie können die Verträge in den vertraglich vorgesehenen Formen ändern; die Rechtsakte von EG und EU

¹⁴⁴ Bernhardt (Anm. 8), 230; Chapuis (Anm. 73), 25 f. (m.w.N.); Frowein (Anm. 4), 6; Herdegen (Anm. 4), 240, 241 f.; Koenig/Pechstein (Anm. 3), 20 f.; La Pergola (Anm. 109), 8; Oppermann (Anm. 37), 90 f.; Schachtschneider (Anm. 102), 92; Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 106), Rz. 0113.

¹⁴⁵ BVerfGE 22, 293, 296.

können zwar neue Verpflichtungen der Staaten und Individuen schaffen, aber im Gegensatz zu nationalen Parlamenten nur im Rahmen der vertraglichen Ermächtigung.

Der Begriff der Souveränität bringt damit die bis anhin einzigartige Spannung in die Einordnungsversuche und rechtliche Qualifizierung von EG und EU. Diejenige Entscheidungsgewalt, die auf die Gemeinschaft übertragen und in der Folge gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten ausgeübt wird, entgeht der alleinigen Verfügungsgewalt der beteiligten Staaten. Ist ein hohes Mass an Abgabe erreicht, kann die Staatsqualität der Mitglieder der Organisation gänzlich oder teilweise verloren gehen; denn dann fehlt einem der Staatsmerkmale, der Staatsgewalt, die Substanz. Sie ist dann keine umfassende Gewalt mehr, sondern vielleicht für wesentliche Belange nur noch Befehlsempfängerin der Organisation. Doch zu einer solch weitgehenden Übertragung der Entscheidungsbefugnisse in wesentlichen Bereichen der Mitgliedstaaten an die EU wird es auch an der Regierungskonferenz 1996 nicht kommen.

Die vom deutschen Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht gegebene Umschreibung der Rechtsnatur der Europäischen Union ist zwar in der Tat kurz ausgefallen. Immerhin bringt der in diesem Urteil wie Phönix aus der Asche entstiegene neue Begriff des Staatenverbundes die beiden im Recht der Europäischen Union vorhandenen völker- und staatsrechtlichen Pole zum Ausdruck. Die EU ist mit anderen Worten eine in wesentlichen Teilbereichen staatsähnlich organisierte, im übrigen aber zugleich intergouvernementale Gemeinschaft. Eine Gemeinschaft also, deren eigenständige Rechtsnatur eben weder dem Völkerrecht noch dem Staatsrecht zuzuordnen ist, sondern die sich flexibel zwischen diesen beiden Polen hin und her bewegt – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch nach der Regierungskonferenz 1996.

The European Union between International Law and Constitutional Law

The review of the Maastricht Treaty at the 1996 Intergovernmental Conference (IGC) will mainly focus on institutional and structural modifications of the European Union (EU). Evaluation and classification of such amendments depend both on their assignment to one of the three pillars of the EU and on the legal nature of these pillars. The second and third pillar dealing with foreign policy and legal cooperation are purely part of public international law. Only the first pillar containing the law of the European Communities (EC) is of supranational character.

However, the notion of supranationality, like the term "union", is rather vague and still lacks a definition based on a clear-cut criterion of delimitation. The often used qualification of EC law as *sui generis* confirms the lack of such delimitation of the law of the EC and the failure to fix its proper place in the legal system. Yet, the term *sui generis* cannot give EU and EC law a new place outside the traditional legal system without any link or relation to public international law and the constitutional law of the Member States.

Since, on the one hand, primary EC law and the Maastricht Treaty are based on public international law, and, on the other hand, the structures created by that law are similar to those of the constitutions of the Member States of the EU, a delimitation has to be made as regards both public international law and the constitutional law of the Member States. In this respect, sovereignty is the only existent criterion to evaluate the position of supranational EC law and intergovernmental EU law, as well as to distinguish the resulting legal construct from other legal institutions, namely international organisations, confederations of states and federal states. This view is implicitly confirmed by the German Constitutional Court in its *Maastricht* decision of October 12, 1993. Referring to sovereignty the Court called the EU "a compound of states" (Staatenverbund). With this newly created term the Court did not raise a barrier to further development of EU and EC law, since its reference to sovereignty in this context is not, as was feared by some legal experts, a step backwards to a mere traditional and, with respect to EC and EU law, irrelevant legal and political institution. Only if the EU had been qualified as a "confederation of states" (Staatenbund) would there have been an important barrier to further development, as history shows. Therefore, the qualification of the EU as a "compound of states, in combination with the above-mentioned meaning of sovereignty, gives further development, which is also possible and probable after the 1996 IGC, a systematic frame of legal co-ordinates.

¹⁴⁶ Summary by the author.