

Unaufgelöste Widersprüche im Europa-Artikel des Grundgesetzes

- Zur Änderung und Erweiterung der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG –

I. Die Streitpunkte in der Praxis

Art. 23 Abs. 1 GG befaßt sich mit der Gründung der Europäischen Union und der Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen. Bei den Änderungen, zu denen es seit dem Gründungsvertrag von Maastricht gekommen ist, sind zwischen Bundestag und Bundesrat immer wieder Meinungsverschiedenheiten über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des jeweiligen Änderungs- oder Beitrittsvertrags entstanden¹. Es ging im wesentlichen um zwei Fragen, nämlich: wegen welcher Vertragsbestimmungen bei den Änderungsverträgen von Amsterdam und Nizza das Vertragsgesetz in Bundestag und Bundesrat einer Zweidrittelmehrheit bedurfte und ob - im Falle der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten – das Vertragsgesetz für einen Beitrittsvertrag überhaupt in den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG fiel und nicht allein der für völkerrechtliche Verträge im allgemeinen maßgebliche Art. 59 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage in Betracht kam.

Die Meinungsverschiedenheiten hierüber wurden nur deshalb nicht konsequent ausgetragen, weil allseits darüber Einigkeit bestand, daß die Verträge nicht abgelehnt werden, sondern zustande kommen sollten. Da aber die weitere Entwicklung der Europäischen Union – ihre Vertiefung und ihre Erweiterung - seit dem Scheitern des Vertrags über eine neue EU-Verfassung in der Öffentlichkeit und damit auch im deutschen Parlament besonders kritisch betrachtet werden dürfte, so daß Zweidrittelmehrheiten nicht mehr selbstverständlich sind, ist es nur eine Frage der Zeit, wann es zu einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung über das innerstaatliche Verfahren kommen muß. Spätestens beim Abschluß eines Beitrittsvertrags mit der Türkei wird die Zeit hierfür gekommen sein.

¹ zum Vertrag von Amsterdam s. Bundestags-Drucksache 13/9339 S. 6 mit Anlage 2 sowie *Bothe/Lohmann*, Verfahrensfragen der deutschen Zustimmung zum Vertrag von Amsterdam, *ZaöRV* 58 (1998), 1 ff; zum Vertrag von Nizza s. Bundestags-Drucksache 14/6146 Anlagen 2 und 3; zum Beitrittsvertrag mit Österreich, Schweden und Finnland s. Bundestags-Drucksache 12/7977, S. 330; zur „Osterweiterung“ s. Bundesrats-Drucksache 300/03, S. 2, sowie ergänzend zu den Beitrittsverträgen die Auflistung bei *Bothe/Lohmann*, a.a.O., S. 8 Fn. 27.

II. Die verfassungsrechtliche Grundlage

Bis zum Inkrafttreten des neuen Art. 23 GG am 25. 12. 1992 stützten sich die Verträge über die Europäischen Gemeinschaften auf Art. 24 Abs. 1 GG, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen ermöglichte. Die generelle den völkerrechtlichen Vertragsschluß betreffende Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG reichte hierfür nicht aus. Es bedurfte der Grundlage des Art. 24 Abs. 1, damit zwischenstaatliche Einrichtungen, wie sie zunächst in den Europäischen Gemeinschaften entstanden, mit Rechtsetzungskompetenzen ausgestattet werden konnten, die den Durchgriff in den deutschen Rechtsraum mit Vorrangwirkung vor dem nationalen Recht ermöglichten. Dies nämlich leistet Art. 59 Abs. 2 nicht.

Der neue, für die Gründung und die Entwicklung der Europäischen Union maßgebliche Art. 23 Abs. 1 GG, der für die Zwecke der europäischen Integration im Jahre 1992 an die Stelle des Art. 24 Abs. 1 trat, besteht aus drei Sätzen. Satz 1 enthält eine Zielbestimmung und zählt Grundsätze auf, die die Struktur der angestrebten Europäischen Union prägen und sichern sollen. Satz 2 enthält die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten, die der Gesetzgeber nunmehr nur noch mit Zustimmung des Bundesrates erteilen kann. Ein bloßes Einspruchsgesetz genügt nicht mehr. Schließlich sieht Satz 3 vor, daß nicht nur der Gründungsvertrag der Europäischen Union, sondern auch die künftigen Verträge zu dessen Änderung einer in Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zustande gekommenen Zustimmung des Gesetzgebers bedürfen, wenn diese Verträge eine materielle Änderung der deutschen Verfassung bewirkten.

Nach herrschender, insbesondere von der Bundesregierung vertretener Auffassung ist mit dieser Vorschrift allerdings die Beteiligung des Gesetzgebers bei der Abänderung der vertraglichen Grundlagen der EU nur ausschnittsweise geregelt². Es gebe Fälle, die von Satz 2 und 3 des Art. 23 Abs. 1 nicht erfaßt würden. In diesen Fällen sei die allgemeine Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 GG über den völkerrechtlichen Vertragsschluß relevant.

Gemäß Art. 59 Abs. 2 GG bedarf es für den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrags durch die Bundesrepublik Deutschland der Zustimmung des Bundesgesetzgebers durch ein formelles Gesetz, wenn es sich um einen „politischen Vertrag“ oder einen „Gesetzgebungsvertrag“

² *Rojahn* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar II, 5. Auflage, Art. 23 Rn. 42 ff. mit Nachweisen.

handelt; liegen diese Voraussetzungen nicht vor, kann die Exekutive den betreffenden Vertrag ohne Beteiligung des Gesetzgebers abschließen.

Diese Auffassung minimiert die Bedeutung des Europaartikels für die Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU. Das galt etwa für den Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, der den EU-Vertrag so umfassend ändern sollte, daß gleichsam ein neuer Vertrag an seine Stelle trat. In ihrer Denkschrift³ zum Vertragsgesetz zu diesem Vertrag hat die Bundesregierung die Ansicht vertreten⁴, daß das hier erforderliche Vertragsgesetz sich primär auf Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG stütze; Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG sei nur deshalb heranzuziehen, weil der bisher im EU-Vertrag intergouvernemental geregelte Sachbereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen in dem europäischen Verfassungsvertrag nunmehr supranational organisiert werden sollte. Nicht etwa deshalb, weil Europa jetzt eine Verfassung erhalten sollte, bedurfte es also nach Auffassung der Bundesregierung des Rückgriffs auf den Europa-Artikel, sondern weil der bisherigen Europäischen Union in einem bestimmten Sachbereich neue Rechtsetzungskompetenzen übertragen werden sollten. Im übrigen sei allein Art. 59 Abs. 2 Satz 1 maßgeblich.

In der Denkschrift⁵ der Bundesregierung zu dem Entwurf eines Vertragsgesetzes zu dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten („Osterweiterung“) wird der Europa-Artikel des Grundgesetzes überhaupt nicht erwähnt. Dieses Vertragsgesetz, das die Denkschrift als „Schritt in eine neue Epoche der europäischen Integration“⁶ würdigt, stützte die Bundesregierung allein auf Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG⁷. Es scheint schon auf den ersten Blick merkwürdig, daß die besondere Bestimmung des Grundgesetzes, die auf den Ausbau der europäischen Integration zielt und zu ihr ermächtigt, für dieses Vertragsgesetz belanglos sein soll.

III. Innere Widersprüche in Art. 23 Abs. 1 GG

Der Streit um das verfassungskonforme Verfahren beim Zustandekommen eines Vertragsgesetzes rührt daher, daß die Regelung des Art. 23 Abs. 1 GG der Auslegung Schwierigkeiten bereitet. Der neue Art. 23 wurde im Jahre 1992 von der in Art. 5 des Einigungsvertrags vorge-

³ Bundesrats-Drucksache 983/04.

⁴ Fn. 3, S. 6.

⁵ Bundesrats-Drucksache 300/03.

⁶ Fn. 5, S. 7.

⁷ Fn. 5, S. 2.

sehenen Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundes und der Länder ausgearbeitet. Dabei ist kein legislatorisches Meisterwerk entstanden. Die Vorschrift ist nicht klar und prägnant, wie man es von einer Verfassungsbestimmung erwarten möchte. Zum Gesetzgebungsverfahren, das zu einem Vertragsgesetz führen soll, enthält der Wortlaut nur Teilregelungen, die durch Auslegung ergänzt werden müssen. Dabei stößt man auf innere Widersprüche des Art. 23 Abs. 1, die den Beteiligten bei der Erarbeitung der Vorschrift nur teilweise bewußt gewesen sein dürften. Es soll hier versucht werden, drei dieser inneren Widersprüche aufzudecken.

1. Erster Widerspruch: Die Beteiligung des Gesetzgebers bei Änderungsverträgen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG und Art. 23 Abs. 1 GG

Die Beteiligung des Gesetzgebers beim Abschluß von Verträgen, die einen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag *abändern* sollen, ist in dieser Vorschrift nicht ausdrücklich geregelt. In der Praxis hat sich jedoch die Regel herausgebildet, daß die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu dem Änderungsvertrag grundsätzlich denselben innerstaatlichen Voraussetzungen unterliegt, die für den Abschluß des zu ändernden Vertrag maßgeblich waren⁸. Eine Ausnahme gilt nur in Sonderfällen, so wenn der ursprüngliche Vertrag besondere Regelungen zu seiner Änderung enthält, die ein vereinfachtes Verfahren zulassen⁹ oder wenn der Änderungsvertrag eine neue Materie betrifft, die das Grundgesetz einer strengeren Regelung unterwirft¹⁰. Der Rechtsausschuß des Bundesrates hat in Ziffer II.1. seiner Leitsätze zu mit völkerrechtlichen Verträgen zusammenhängenden Rechtsfragen vom 7./8. Juni 1977¹¹ die praktizierte grundsätzliche Regelung wie folgt zusammengefaßt:

„Wird ein Vertrag, bei dem die gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 GG mitgewirkt haben, durch einen Vertrag geändert, so bedarf auch der ändernde Vertrag der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 GG. Dies gilt auch dann, wenn die Änderung solche Teile des Vertrages betrifft, die sich weder auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen noch die politischen Beziehungen des Bundes regeln.“

⁸ BVerfGE 90, 286 (361); *Rojahn* (Fn. 2), Art. 59 Rn. 44, mit zahlreichen Nachweisen.

⁹ z.B. im Falle des Washingtoner Artenschutzabkommens, dazu Art. 2 des Vertragsgesetzes, BGBl. 1975 II, 773.

¹⁰ z.B. hinsichtlich der Beteiligung des Bundesrats: Zustimmungsgesetz statt Einspruchsgesetz; Verfassungsänderung.

¹¹ abgedruckt bei *Fastenrath*, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, S. 289.

Wollte man diesen Grundsatz auf einen Vertrag zur Änderung des EU-Vertrags anwenden, so würde dies – da die Zustimmung des Gesetzgebers zum Gründungsvertrag der EU mit verfassungsändernder Mehrheit zu beschließen war und auch beschlossen wurde – bedeuten, daß jede Änderung des EU-Vertrags eines mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Vertragsgesetzes bedürfte.

Diese Regelung läßt sich allerdings schwerlich mit Art. 23 Abs. 1 GG in Einklang bringen. Diese Verfassungsvorschrift spricht die Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union ausdrücklich an, regelt allerdings ihrem Wortlaut nach nur einen Teilaspekt, nämlich in Satz 3: wenn die Änderung der vertraglichen Grundlagen eine materielle Änderung der deutschen Verfassung bewirkt, bedarf es zwar keiner Änderung des Wortlauts des Grundgesetzes, wohl aber der in Art. 79 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat.

Eine weitere Regelung, die einen Änderungsvertrag nicht ausdrücklich erwähnt, aber seinen Abschluß voraussetzt, enthält Art. 23 Abs. 1 Satz 2: im Falle einer - durch den Änderungsvertrag bewirkten - Übertragung von Hoheitsrechten kommt das Vertragsgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates zustande; ein bloßes „Einspruchsgesetz“, wie noch in Art. 24 Abs. 1 GG vorgesehen, reicht nicht aus.

In allen anderen in diesen Regeln nicht genannten Fällen verweist die Bundesregierung auf Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. In ihren Denkschriften zu den Änderungs- und Beitrittsverträgen seit der Gründung der Europäischen Union wird demgemäß entsprechend ausgeführt, daß der Änderungsvertrag „die politischen Beziehungen des Bundes“ regle oder sich „auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ beziehe.

Was aber soll gelten, wenn keine dieser Voraussetzungen gegeben ist?

Man nehme nur folgende *Beispiele*: a. Art. 4 EU-Vertrag (Bestimmungen über den Europäischen Rat) soll geändert und durch folgenden Satz ergänzt werden: „Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren; der Präsident kann einmal wiedergewählt werden.“¹² Oder b. Der EG-Vertrag soll dahin

¹² so Art. I-22 Abs. 1 Satz 1 des Vertragsentwurfs über eine Verfassung für Europa vom 29. 10. 2004.

geändert werden, daß die beratende Mitwirkung des Ausschusses der Regionen bei der Beschlußfassung des Ministerrats der EU (Art. 265 EGV) auf einen weiteren Fall ausgedehnt wird (z.B. auf Maßnahmen der Agrarpolitik).

Die Änderungen würden weder eine materielle Verfassungsänderung bewirken noch enthielten sie eine Übertragung von Hoheitsrechten; es handelte sich auch nicht um einen „politischen Vertrag“ oder um einen sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehenden Vertrag. Soll der mit Zweidrittelmehrheit zustande gekommene Gründungsvertrag der Europäischen Union oder der EG-Vertrag nunmehr durch ein einfaches Regierungsabkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG, also ohne Beteiligung des Gesetzgebers, geändert werden können? Diese Konsequenz hat wohl noch niemand gezogen. Sie ist aber unausweichlich, wenn mit der herrschenden Meinung für die Beteiligung des Gesetzgebers an Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union zwar Art. 59 Abs. 2 relevant werden, aber nicht mehr die Regelung gelten soll, die für völkerrechtliche Verträge im allgemeinen praktiziert wird, daß nämlich die Notwendigkeit und das Zustandekommen eines Vertragsgesetzes zum Änderungsvertrag den gleichen Voraussetzungen unterliegt, die auch für das Vertragsschlußverfahren für den ursprünglichen Vertrag gelten.

Dieser innere Widerspruch im grundlegenden Konzept zur Beteiligung des Gesetzgebers an einem Änderungsvertrag in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG einerseits und in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG andererseits, wie sie sich dort in der Praxis entwickelt hat, bedarf erst noch der Auflösung.

2. Zweiter Widerspruch: Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 Satz 2) vs. materielle Verfassungsänderung (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG)

Bis zur Einführung des neuen Art. 23 in das Grundgesetz im Jahre 1992 war es die einhellige Meinung zu dem bis dahin maßgeblichen Art. 24 Abs. 1 GG, daß jede Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung eine materielle Verfassungsänderung im deutschen Rechtsraum bewirke. Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Jahre 1981 im Falle der Übertragung einer Gebühreneinziehungskompetenz an die zwischenstaatliche Flugsicherungsbehörde Eurocontrol ausdrücklich wie folgt formuliert:

„Die Übertragung von Hoheitsrechten bewirkt einen Eingriff in und eine Veränderung der verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung und damit materiell eine Verfassungsänderung.“¹³

Die Regelung des Art. 24 Abs. 1 GG wurde nahezu unverändert in den Satz 2 des Art. 23 Abs. 1 GG übernommen. Der Unterschied betrifft nur die Art. der Mitwirkung des Bundesrates bei Zustandekommen des Vertragsgesetzes.¹⁴

Welchen Sinn hat nun Satz 2, wenn es sich bei der Übertragung von Hoheitsrechten um eine materielle Verfassungsänderung handelt und dieser Fall in Satz 3 besonders geregelt ist? Der Vorsitzende der Gemeinsamen Verfassungskommission, auf deren Entwurf die Neuregelung beruht, hat zum Verhältnis von Satz 2 und Satz 3 des Art. 23 Abs. 1 ausgeführt¹⁵, daß hier zwischen einer einfachen und einer qualifizierten Hoheitsrechtsübertragung zu unterscheiden sei; dem hat sich die Bundesregierung in ihren Denkschriften zu den Änderungsverträgen angeschlossen. Eine Hoheitsrechtsübertragung habe nur dann eine „Verfassungsänderungsqualität“, wenn die ihr zugrundeliegende Ermächtigung nicht bereits im ursprünglichen Vertragsgesetz „angelegt“ sei, die Übertragung somit nicht lediglich „vertragsausfüllend“ erfolge, sondern wenn der Änderungsvertrag materiell eine neue Verfassungsänderung auslöse oder zu dieser ermächtige.

Diese Unterscheidung wird von der wohl herrschenden Meinung mit Recht abgelehnt¹⁶. Auch Art. 79 GG kennt nicht zwei verschiedene Arten von Grundgesetzänderungen. Auch für die geringste Änderung des Wortlauts sind die verfassungsändernden Mehrheiten der gesetzgebenden Organe erforderlich. Entsprechendes muß für die Übertragung von Hoheitsrechten gelten. Hierauf weist schon die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Eurocontrol I – Fall hin. Das Urteil, das ohne Einschränkung in jeder Übertragung von Hoheitsrechten eine materielle Verfassungsänderung sieht, befaßte sich mit einem politisch völlig unspektakulären Gebühreneinzugsverfahren einer zwischenstaatlichen Flugsicherungsbehörde gegenüber Luftfahrtunternehmen, das überdies im Eurocontrol-Vertrag bereits „angelegt“ war; es ging nur darum, ob der Übertragung durch Gesetz zugestimmt werden mußte oder ob die im Grün-

¹³ BVerfGE 58, 1 (36) - Eurocontrol I.

¹⁴ Bei Art. 24 Abs. 1 handelte es sich um ein Einspruchsgesetz; nunmehr ist gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 der Bundesrat mit einem Zustimmungsrecht beteiligt.

¹⁵ Scholz, NVwZ 1993, S. 817 (822).

¹⁶ Rojahn (Fn. 2), Art. 23 Rn. 47 mit Nachweisen.

ungsvertrag enthaltene Verordnungsermächtigung ein formelles Gesetz entbehrlich machte. Die Unterscheidung von Hoheitsrechtsübertragungen unterschiedlichen Grades ist zudem für die Praxis unbrauchbar, weil sich im Falle einer Übertragung die Schwere der Eingriffe nicht vorhersagen läßt, die sich auf die konkret übertragene Rechtsetzungskompetenz stützen. Sollten etwa alle neuen Kompetenzen für Rechtsakte, die bislang auf Art. 308 EG-Vertrag gestützt wurden, von vornherein als nur „vertragsausfüllend“ betrachtet werden? Dies hätte etwa die Einfügung des gesamten Umweltkapitels mit der speziellen Rechtsetzungskompetenz des Rates im Bereich der Umweltpolitik in den damaligen EWG-Vertrag betroffen, die bis dahin auf Art. 308 (damals: Art. 235 EWG-Vertrag) gestützt war.

Hier ist ein weiterer innerer Widerspruch des Europa-Artikels angelegt. Einerseits bedeutet jede Übertragung von Hoheitsrechten eine materielle Verfassungsänderung, weil die verfassungsmäßige Zuständigkeitsordnung des deutschen Rechtsraums verändert wird; es werden Rechtsetzungs- und Entscheidungskompetenzen von deutschen Staatsorganen auf EU-Organen übertragen. Andererseits legen die Regelungen in Satz 2 und Satz 3 des Art. 23 Abs. 1 eine Unterscheidung von verfassungsrechtlich relevanten und irrelevanten Hoheitsrechtsübertragungen nahe. Auch dieser Widerspruch bedarf der Auflösung.

3. Dritter Widerspruch: Änderungsvertrag – Beitrittsvertrag

Nach Auffassung der Bundesregierung fällt ein Beitrittsvertrag a priori nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG. Nur so ist zu erklären, daß einerseits die Denkschrift der Bundesregierung zu dem Vertrag über den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten („Osterweiterung“) von einem „Schritt in eine neue Epoche der europäischen Integration“¹⁷ spricht, andererseits kein Wort zu Art. 23 GG verliert, sondern ohne weiteres erklärt, der „Vertrag bedarf nach Art. 59 II 1 GG der Zustimmung bzw. der Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da er die politischen Beziehungen des Bundes regelt und sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.“¹⁸

Aus dem EU-Vertrag selbst ist kein Grund für eine verfassungsrechtlich notwendige Unterscheidung zwischen Änderungs- und Beitrittsvertrag ersichtlich. Zwar enthält der EU-Vertrag für Änderung und Beitritt jeweils besondere Bestimmungen. Dies ist aber nur den unter-

¹⁷ oben Fn. 6.

¹⁸ oben Fn. 7

schiedlichen Vertragsschlußverfahren geschuldet, die in Rechnung zu stellen haben, daß ein Änderungsvertrag lediglich die Mitgliedstaaten betrifft, also einen Vertrag inter se darstellt, während es sich beim Beitrittsvertrag um einen Vertrag der Mitgliedstaaten mit Dritten handelt. In beiden Fällen wird aber gleichermaßen eine Ratifikation durch die Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften für erforderlich gehalten.

Ein Beitrittsvertrag ist aber immer auch ein Änderungsvertrag¹⁹. Dies zeigt schon die Bestimmung in Art. 49 Abs. 2 EU-Vertrag. Danach enthält der Beitrittsvertrag die „Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht.“

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung geht die Wirkung eines Beitrittsvertrags aber noch viel weiter. Es geht nicht nur um die – politisch außerordentlich bedeutsamen – organisationsrechtlichen Änderungsregelungen im Bereich des Beschlußverfahrens im Rat und des Rechtsetzungsverfahrens der EU-Organe, in denen Stimmgewicht und Entscheidungsfreiheit (auch der deutschen Vertreter zusätzlich beschränkt werden. Viel bedeutsamer ist, daß der Beitrittsvertrag auch im materiell-rechtlichen Bereich Regelungen trifft, die zu Souveränitätseinbußen im Sinne des vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Eingriffs in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung führen, also eine Verschiebung der Zuständigkeiten von Staatsorganen zu Organen der Europäischen Union bewirken, die künftig mit Durchgriffs- und Vorrangwirkung im deutschen Rechtsraum agieren. Dabei ist es die für den Beitrittsvertrag charakteristische Ausweitung des primären und sekundären supranationalen Rechts auf das Verhältnis zwischen den bisherigen und den neuen Mitgliedstaaten, die eine materielle Verfassungsänderung darstellt. Denn anders als bei den internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, die gewöhnlichen völkerrechtlichen Übereinkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG unterliegen, wird durch den Beitritt im Anwendungsbereich des EU-Vertrags ein das Verhältnis der alten zu den neuen Mitgliedstaaten regelndes supranationales Recht geschaffen, das die bisherigen völkerrechtlichen Regelungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den neuen Mitgliedstaaten ersetzt, als „Recht eigener Art“ im nationalen Rechtsraum Geltung erlangt und entgegenstehendes deutsches Recht verdrängt.

Dies gilt für alle Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaft. Im Bereich der Grundfreiheiten des Binnenmarkts wird im Anwendungsbereich des Beitrittsvertrags aus Ware mit Ur-

¹⁹ Rojahn (Fn. 2), Art. 23 Rn. 47a.

sprung in den Beitrittsländern nunmehr Gemeinschaftsware, für die das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung bei Ein- und Ausfuhr ungeachtet entgegenstehenden nationalen Rechts gilt. Die Freizügigkeit bisheriger Drittausländer erhält nunmehr eine neue Grundlage mit Vorrang vor innerstaatlichem Recht. Einschränkungen sind nur noch in den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Ausnahmefällen zulässig. Die staatliche Aufenthaltserlaubnis wirkt nur noch deklaratorisch, nicht mehr konstitutiv. Die Staatsangehörigen der Beitrittsländer sind nunmehr Unionsbürger mit deren Rechten; so steht ihnen, wenn sie in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat ihren Wohnsitz nehmen, dort nunmehr das Kommunalwahlrecht zu.

Insbesondere aber werden durch den Beitritt die Auslegungs- und Entscheidungskompetenzen des EuGH erweitert. Nicht mehr die deutschen Gerichte, sondern der EuGH entscheidet ultimativ im neuen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und über die Einzelheiten des Beitrittsvertrags mit unmittelbarer, von den befaßten deutschen Gerichten zu beachtender Vorrangwirkung seines Urteils.

Der innere Widerspruch in der Auslegung des Art. 23 Abs. 1 GG durch die Bundesregierung ist offenkundig. Der Beitrittsvertrag schafft supranationales Recht, welches deutsches materielles Recht ersetzt und Zuständigkeiten im erweiterten persönlichen, sachlichen und räumlichen Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union vom Staat auf die EU verschiebt. Gleichwohl wird er wie ein gewöhnlicher völkerrechtlicher Vertrag behandelt. Art. 59 Abs. 2 GG paßt hier nicht. Jeder Beitritt bewirkt eine materielle Verfassungsänderung. Zu Art. 23 Abs. 1 Satz 2 verschließt die Bundesregierung die Augen vor dem hier auftretenden Problem.

Warum ist die Bundesregierung an einer Abhilfe nicht interessiert? Eine möglichst weitreichende Anwendung des Art. 59 Abs. 2 GG kommt ihr entgegen, weil hier beim Abschluß eines Änderungs- oder Beitrittsvertrags keine verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erforderlich sind und damit der Europapolitik der Bundesregierung weitestmögliche Freiheit gewährt wird. So erklärte Bundesaußenminister Fischer im Deutschen Bundestag am 28. Juni 2001 bei der Debatte über ein Vertragsgesetz zum **Vertrag von Nizza** angesichts einer von allen Fraktionen vertretenen Auffassung, daß für den Gesetzesbeschluß eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sei:

„Ich möchte noch einmal klar darauf zu sprechen kommen: Bezüglich einer verfassungsrechtlichen Prüfung mag man höchst unterschiedlicher Meinung sein und zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Hier ist aber keine Kulanz angebracht. Das wäre falsch. Die Frage ist, ob eine Zweidrittelmehrheit für Souveränitätsübertragungen da, wo sie unverzichtbar sind, notwendig ist. Wenn dieses nicht der Fall ist, bitte ich gerade die Kollegen, von denen ich weiß, daß sie nachdrücklich für mehr Integration eintreten, doch sehr sorgsam darauf zu achten, daß nicht an falscher Stelle Präjudize geschaffen werden, die uns an anderer Stelle große Probleme bereiten werden.“²⁰

IV. Schlußfolgerung

Durch Auslegung allein läßt sich der inneren Widersprüchlichkeit der durch Art. 23 Abs. 1 GG getroffenen Regelung zum Vertragsschlußverfahren bei Änderungs- und Beitrittsverträgen im Rahmen der Europäischen Union nur um den Preis des Abweichens vom Wortlaut und damit erschwerter Verständlichkeit begegnen. Eine zufriedenstellende Abhilfe kann nur durch eine Neufassung der Vorschrift herbeigeführt werden. Dabei ist zu bedenken, daß in den weit aus überwiegenden Änderungsfällen die supranationalen Vorschriften der Verträge betroffen sein werden. In diesem Fall handelt es sich immer um Änderungen der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen und damit um materielle Verfassungsänderungen.

Dies läßt sich auch daran erkennen, daß der Anwendungsbereich der auf den EuGH übertragenen Auslegungskompetenz sich ändert. Insofern ist es im Hinblick auf die Rückwirkung der Vertragsänderung auf die deutsche Verfassungsordnung und im Interesse der Klarheit verfassungsrechtlicher Regelungen angebracht, in jedem Fall einer Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union einschließlich des Abschlusses von Beitrittsverträgen ein

²⁰ Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 14. Wahlperiode, 179 Sitzung vom 28.6.2001, S. 17624 B).

mit verfassungsändernder Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zustande gekommenes Vertragsgesetz zu fordern²¹. Die Sätze 2 und 3 des Art. 23 Abs. 1 sollten in diesem Sinne durch den folgenden Satz ersetzt werden:

„Die Begründung der EU und die Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen einschließlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten bedürfen der jeweils mit Zweidrittelmehrheit getroffenen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in der Form eines Bundesgesetzes.“²²

²¹ Bis zu einer solchen Verfassungsänderung wird man unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Relevanz der Ratifizierung von Änderungs- und Beitrittsverträgen zu einer Interpretation des Art. 23 Abs. 1 GG gelangen müssen, der die genannten Widersprüche so weit wie möglich ausgleicht. S. hierzu meine Beiträge „Die Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers an der Entwicklung der Europäischen Union“, JZ 1996, 1093 ff., sowie „Zur Beteiligung des Gesetzgebers gemäß Art. 23 Abs. 1 GG bei Änderung und Erweiterung der Europäischen Union“, ZfG 2003, 193 ff.

²² Der Hinweis auf Art. 79 Abs. 3 GG kann entfallen; er wirkt ohnehin nur deklaratorisch.