

Grenzerfahrungen

Deutsche Europapolitik und Europäischer Verfassungsvertrag

Wenn Staaten sich in internationalen Institutionen zusammenschließen, dann verändert sich ihr innerstaatliches Gewaltengefüge, weil die betroffenen innerstaatlichen Akteure unterschiedlich stark von der Internationalisierung des Regierens profitieren können. In der Forschung wurde bisher angenommen, dass vor allem Regierungen gestärkt werden, indem sie ihre Handlungsautonomie gegenüber Parlamenten, Gerichten und Bevölkerungen ausbauen können. In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass innerstaatliche Akteure in der Bundesrepublik Deutschland auf das Autonomiestreben der Exekutive in der Europapolitik differenziert, aber eindeutig reagiert haben. In den 90er-Jahren bauten die Bundesländer und das Bundesverfassungsgericht innerstaatlich normative und prozedurale Schranken für die Regierung auf (Art. 23, Maastricht-Urteil) und domestizierten so die exekutive Europapolitik. Ergebnis dieser Domestizierung war das starke deutsche Engagement für eine Konstitutionalisierung der Verträge der Europäischen Union. Die domestizierte deutsche Konstitutionalisierungspolitik für die EU forderte in einigen Bereichen (GASP) Integrationsvertiefung. Im Schwerpunkt zielte sie aber durch die Festschreibung mitgliedstaatlicher Kompetenzen und die Stärkung der Beteiligungsrechte nationaler Parlamente/Gliedstaaten auf eine Begrenzung der europäischen Integrationsdynamik.

Inhalt

1. Einleitung	62
2. Wie entstehen neue Grenzen für die europäische Integration?	64
3. Die deutsche Europapolitik und die Konstitutionalisierung der Europäischen Union	66
a) Die Europarechtsprechung des Bundverfassungsgerichts in den 90er-Jahren und die Konstitutionalisierung der EU	67
b) Die deutschen Bundesländer und die Konstitutionalisierung der EU	71
4. Fazit und Ausblick	73
Literatur	74

1. Einleitung

Unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union nahm die Bundesrepublik von Anbeginn an eine Sonderrolle ein. In den 50er-Jahren war die junge Demokratie in der Bundesrepublik primär Objekt der europäischen Integration, denn für die westlichen Nachbarstaaten diente die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie die Europäischen Verträge zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) zunächst einmal der festen Einbindung Westdeutschlands in die Staatengemeinschaft. Besonders war die deutsche Europapolitik auch deshalb, weil diese Einbindungspolitik von außen innerstaatlich durch die Völkerrechts- und Europafreundlichkeit des Grundgesetzes sowie einen überparteilichen Konsens für eine stetige Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche getragen wurde (Bulmer/Paterson 1987; Giegerich 2003). Ein wichtiges Grundmotiv dieser pro-integrationistischen Haltung war, neben der Kriegsverhinderung in Europa und der Reintegration der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft in den Westen, die Wiedererlangung von binnenstaatlicher und außenpolitischer Souveränität. Denn in dem Maße, in dem die Bundesrepublik freiwillig ihre wiedererlangte Souveränität in den Europäischen Gemeinschaften einschränkte, erlangte sie in der europäischen Integration die Gleichheit mit ihren europäischen Partnern (Hanrieder 1995: 7).

Für die Bundesrepublik war das Engagement für die europäische Integration deshalb immer auch ein bedingter Souveränitätsgewinn. Spätestens in den 70er-Jahren wurde die Bundesrepublik mit der deutsch-französischen Initiative für ein Europäisches Währungssystem stärker zum Subjekt des europäischen Integrationsprozesses, ohne jedoch die Objektrolle als vertragstreuer Mitgliedsstaat zu verlieren (Anderson 2005: 78).

Der Rollenwandel vom bloßen Objekt der Integration zum Subjekt, der sich in den 90er-Jahren in der maßgeblichen deutschen Mitgestaltung der Vertragswerke von Maastricht, Amsterdam und Nizza zeigte (Bulmer/Jeffrey/Paterson 2000), blieb allerdings nicht ohne innerstaatliche Folgen: In dem Maße, in dem die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union immer mehr Politikfelder immer tiefer integrierten und damit unmittelbar in die binnenstaatliche Ordnung eingriffen, wurden Vorbehalte gegenüber einer uneingeschränkten Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene deutlich erkennbar. Bereits in den 70er und 80er-Jahren machten daher das Bundesverfassungsgericht und die Bundesländer geltend, dass europäisches Primär-, aber auch der stetig wachsende Bestand an EG/EU-Sekundärrecht den demokratischen, föderalen und rechtsstaatlichen Kernbestand des Grundgesetzes verändern könnten.

Mit der Grundgesetzänderung von 1992 und der Einfügung des neuen „Europaartikels“ 23 trat die deutsche Europapolitik daher in eine neue Phase ein. Die alte, uneingeschränkte „Öffnungsklausel“ Art. 24 des Grundgesetzes, die die Ratifikationsverfahren seit der EGKS geprägt hatte, wurde nun durch eine konditionierte Öffnungsklausel ersetzt. Danach will die Bundesrepublik nicht irgendeiner supranationalen Gemeinschaft beitreten, sondern sie will sich nur an einer *strukturähnlichen* Gemeinschaft beteiligen (Wahl 2005: 164). Art. 23 Abs. 1 GG schafft daher sog. „Struktursicherungsklauseln“, die gewährleisten sollen, dass die deutsche Europapolitik nur eine „dem GG strukturähnliche

Europäische Union“ schafft, wenn weiterhin nationalstaatliche Kompetenzen übertragen werden. Das Ähnlichkeitserfordernis zwischen der deutschen Verfassungsordnung und der EU-Vertragsordnung beschränkt sich dabei nicht nur auf den Grundrechtsbereich, sondern es erstreckt sich auf den gesamten, durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten „Verfassungskernbereich“.

Die in Art. 23 GG und nachgeordneten Gesetzen sowie die in den einschlägigen Urteilen des Bundesverfassungsgericht eingeführten normativen und prozeduralen Schranken haben die deutsche Europapolitik in den 90er-Jahren maßgeblich im Sinne einer Konstitutionalisierung der Europäischen Union geprägt. Konstitutionalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang primär, die „Beschränkung einer bereits bestehenden Herrschaft“ (Möllers 2003: 9) durch den Europäischen Verfassungsvertrag (EVV) voranzutreiben.

Dass die europäische Integration immer tiefgehender auf das Leben eines jeden Einzelnen einwirkt, ist mittlerweile Gemeingut geworden. Dass die Integrationsdynamik der 90er-Jahre auf immer mehr Politikfelder ausgreift und so auch zunehmend die politischen Ordnungen der Mitgliedstaaten selbst verändert, ist in der politikwissenschaftlichen Debatte jedoch nur sehr eingeschränkt thematisiert worden. So geht die bisherige Europäisierungsforschung von der Grundfrage aus, inwiefern sich die Mitgliedsstaaten in ihrem Willen und der Fähigkeit zur Übernahme europäischer Normen und Regeln unterscheiden: wie gut beispielsweise nationale und europäische Umweltregeln zueinander passen oder wie gut einzelne Staaten europäische Verordnungen umsetzen. Sie fragt aber bisher nicht systematisch danach, inwiefern die fortdauernde Integration das Gewaltengefüge oder zentrale Grundnormen, wie Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, verändert und wie diese Veränderungen auf die Europäische Union zurückwirken (Auel 2005; Börzel 2005). Letztlich liegt diesem Forschungsstrang die Annahme zugrunde, dass es keine binnenstaatlichen Grenzen des Wachstums für die Europäische Union gibt, weil die nationalen politischen Ordnungen weiterhin prinzipiell anpassungsfähig und -willig bleiben.

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass diese Annahme (zumindest in Deutschland) kaum hinterfragt wurde. In der Politikwissenschaft war bisher die Vorstellung vorherrschend, dass Regierungen sich systematisch in internationalen Verträgen binden, um gegenüber ihren eigenen Parlamenten und Gesellschaften mehr Unabhängigkeit zu erzielen (Moravcsik 1994).

Klaus-Dieter Wolf hat für dieses Streben der Exekutiven nach zusätzlicher Handlungsautonomie den Begriff der „neuen Staatsräson“ geprägt (2000). Internationale Institutionen wie die Europäische Union erfüllen danach drei Funktionen für Regierungen: Sie ermöglichen erstens die Weiterleitung gesellschaftlicher Ansprüche an andere Akteure (scape goating), beispielsweise die „Brüsseler Bürokraten“, ohne die eigenen Verdienste dadurch mindern zu müssen (credit claiming). Zweitens werden die Einflusschancen von Gesellschaft und Parlament verringert, weil das Themenspektrum für innenpolitische Initiativen und Entscheidungen eingeschränkt wird. Drittens schließlich sind internationale Verhandlungsergebnisse nur schwer durch Abwahl von Regierungen oder Nicht-Ratifikation von Verträgen wieder rückgängig zu machen.

Die folgende Analyse der deutschen Konstitutionalisierungspolitik für die Europäische Union setzt sich kritisch mit diesen beiden Forschungssträngen, der Europäisierungs-

forschung und der neuen Staatsräson, auseinander. Es wird argumentiert, dass die Einbeziehung immer neuer Politikfelder in die EG/EU seit den 70er-Jahren innerstaatlich nicht folgenlos blieb. Das deutsche Beispiel zeigt, dass nationale Parlamente, Gerichte und Gesellschaften sich der Folgen der Übertragung von Politikentscheidungen auf die internationale Ebene im Zuge von Globalisierung und Europäisierung sehr wohl bewusst wurden. Konkret setzten die deutschen Bundesländer, der Bundestag und besonders das Bundesverfassungsgericht in den 90er-Jahren für den Transfer von Entscheidungen auf die europäische Ebene engere normative und prozedurale Grenzen. Ausdruck dieser neuen Grenzziehungsversuche, so das Argument, war der Versuch der deutschen Regierung, eine Konstitutionalisierung der Europäischen Union im Sinne der „Beschränkung einer bereits bestehenden Herrschaft“ (Möllers 2003: 9) durch den Verfassungsvertrag zu betreiben. Neben dem Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat stellte die EU-Konstitutionalisierungspolitik das wichtigste Element der rot-grünen Außenpolitik gegenüber internationalen Institutionen dar. Beide Projekte sind zwar aus unterschiedlichen Gründen gescheitert, aber in der historischen Rückschau auf die rot-grüne Außenpolitik werden sie einen wichtigen Platz einnehmen.

Die Untersuchung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird die These von der Grenzziehung genauer gefasst. Es wird argumentiert, dass die anderen Gewalten auf das Machtstreben der Exekutive im europäischen Integrationsprozess zunächst mit vermehrten Partizipationsforderungen (prozeduraler Bindung) reagierten (70er-/80er-Jahre) und die Regierung erst in den 90er-Jahren durch Grundgesetzänderungen und einfachgesetzliche Regelungen auf die inhaltliche Festschreibung binnenstaatlicher Kernnormen auf internationaler Ebene verpflichtet wurde (normative Bindung). Die prozedurale und normative Rückbindung durch binnenstaatliche Akteure unter den Bedingungen von Globalisierung und Europäisierung wird als „Domestizierung exekutiver Außenpolitik“ identifiziert bzw. definiert.¹ Zweitens wird die Konstitutionalisierungspolitik zweier bundesdeutscher Akteure im Hinblick auf den nunmehr gescheiterten Verfassungsvertrag beschrieben: die des Bundesverfassungsgerichts und die der Bundesländer. Es wird argumentiert, dass sowohl der Weg zum Europäischen Verfassungsvertrag als auch wesentliche Inhalte des Verfassungsvertrages auf die Domestizierung der deutschen Europapolitik zurückgeführt werden können. Im abschließenden Kapitel wird ein kurzes Resümee gezogen und ein Ausblick auf die Europapolitik der Großen Koalition unter den Bedingungen der Domestizierung exekutiver Europapolitik gegeben.

2. Wie entstehen neue Grenzen für die europäische Integration?

Die Entstehung neuer Grenzen für die Vertiefung der europäischen Integration in der deutschen Europapolitik ist ein komplexer Prozess. Er kann idealtypisch als eine dreistufige Entwicklung verstanden werden, in der Legislative und Judikative zunächst verbal das Streben nach exekutiver Handlungsautonomie hinterfragen, z. B. in dem sie verbesserte Mitwirkungsrechte bei Entscheidungen fordern. Erst danach kommt es zur Institutionali-

1 Für eine weitergehende theoretische und methodische Entfaltung des Domestizierungs-Ansatzes vgl. Harnisch 2006.

sierung dieser Mitwirkungsforderungen durch die Veränderung von Verfassung und Gesetzen. Schließlich wirkt sich die Domesticierung auch auf das Verhalten des Gesamtstaates aus, z. B. indem ein bisher weitgehend uneingeschränkt pro-integrationistischer Akteur wie die Bundesrepublik auf eine begrenzende und verlangsamende Integrationspolitik umschwenkt.

Anhand des im Juli 2005 ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts über den EU-Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl (EUHBF) soll dieser idealtypische Prozess kurz dargelegt werden. Durch die Vereinbarung des Europäischen Haftbefehls räumte die rot-grüne Bundesregierung 2002 anderen Staaten u. a. das Recht ein, bundesdeutsche Staatsbürger in einer begrenzten Anzahl von Fällen strafrechtlich zu verfolgen. Damit wurde potenziell möglich, dass ein deutscher Staatsbürger in einem anderen Land angeklagt und verurteilt wird, obwohl die Beweislage in Deutschland nicht ausreichend ist. Durch das Zustimmungsgesetz zum Rahmenbeschluss wurden also nicht nur die Rechte eines jeden Einzelnen gegenüber der Staatsgewalt berührt, sondern es wurde auch die Stellung deutscher Ermittlungsbehörden und Gerichte verändert (Kestler/Scherr 2005; Hufeld 2005). In der Begründung der einstweiligen Anordnung des BVerfG über die Aussetzung der Überstellung des gegen den EUHBF klagenden Deutsch-Syrers Darkazanli hieß es daher: „Im Hauptsacheverfahren ist die Frage zu klären, ob die angegriffene Entscheidung und damit das ihr zugrunde liegende Gesetz über [den Europäischen Haftbefehl vom 21. Juli 2004] gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die in Art. 16 Abs. 2 GG gewährleisteten unverzichtbaren Grundsätze eines freiheitlichen Rechtsstaats verstößt.“²

Die Antwort des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache lautete: Das EUHBF-Gesetz entspricht nicht den vom Grundgesetz vorgegebenen unverzichtbaren Grundsätzen eines freiheitlichen Rechtsstaats, weil der Gesetzgeber verfassungswidrig den Vertrauensschutz zwischen Staat und Bürgern und die Rechtsweggarantie vernachlässigt habe (2 BvR 2236/04, Leitsatz 3). Das Bundesverfassungsgericht beauftragte den bundesdeutschen Gesetzgeber genauer zu fassen, wann ein Bundesbürger ausgeliefert werden darf und welche Rechtsmittel ihm in Deutschland dagegen zur Verfügung stehen (Böhm 2005: 2589). Entscheidend aus unserer Sicht ist an diesem Urteil, dass die Grundargumentation direkt an das Ähnlichkeitserfordernis der „Struktursicherungsklauseln“ von Art. 23 Abs. 1 GG anknüpft. Es legt für die deutsche Europapolitik im Bereich der Innen- und Justizpolitik fest, dass Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG die Auslieferung eines deutschen Staatsbürgers nur erlaubt, wenn die rechtsstaatlichen Strukturen im Antragsland denen in Deutschland entsprechen und diese Entsprechung in Deutschland gerichtlich überprüft werden kann.

Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG erlaubt als qualifizierter Gesetzesvorbehalt eine Auslieferung Deutscher nur, „,soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind“. Diese Voraussetzung für eine Auslieferung ist *nicht nur* die Wiederholung der ohnehin für Grundrechtseinschränkungen nicht verfügbaren *Geltung des Rechtsstaatsprinzips*, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. *Vielmehr* handelt es sich um eine auf den ersuchenden Mitgliedstaat und den Internationalen Gerichtshof bezogene Erwartung im Sinne einer

2 BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 24.11.2004, (7), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041124_2bvr223604.html (Stand: 12.01.07).

Strukturentsprechung, wie sie auch Art. 23 Abs. 1 GG formuliert. Der die Auslieferung Deutscher erlaubende Gesetzgeber muss insoweit prüfen, ob diese rechtsstaatlichen Voraussetzungen von den ersuchenden Stellen erfüllt werden.³

Zwar verpflichtete das Urteil die Bundesregierung nur unmittelbar, im Ausführungsgesetz für den Rahmenbeschluss entsprechende Regelungen vorzusehen, die die Rechtsstaatlichkeit des GG und ihre Institutionen schützen.⁴ Gleichwohl wird an dieser Stelle deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur die Grundgesetzkonformität von EU-Primärrecht prüft, wie im Maastricht-Urteil geschehen, sondern auch einzelne Gesetzgebungsakte der Europäischen Union einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzieht und dabei den Maßstab der Struktursicherungsklauseln aus Art. 23 GG anwendet. Aus diesem Sachverhalt lässt sich bereits die Hypothese ableiten, dass das Bundesverfassungsgericht nur dann weitere Integrationsschritte vonseiten der Exekutive passieren lässt, wenn diese Integrationsschritte den Ähnlichkeitserfordernissen von Art. 23 GG entsprechen und der durch Art. 79, Abs. 3 GG geschützte Bestand an Kernkompetenzen bundesdeutscher Verfassungsorgane gewahrt bleibt.

3. Die deutsche Europapolitik und die Konstitutionalisierung der Europäischen Union

Bis 1990 war die Einhegung der exekutiven Europapolitik vergleichsweise schwach ausgeprägt. Die Bundesländer drangen zwar in allen Ratifikationsdebatten zu den europäischen Vertragswerken seit den 50er-Jahren wiederholt auf eine verbesserte Informationspolitik und Beteiligung an der Verhandlungsführung der Exekutive. Entsprechende Gesetzentwürfe und administrative Regelungen, die eine „maßgebliche Beteiligung oder Berücksichtigung“ der Länderinteressen bzw. Vertreter vorsahen, scheiterten aber wiederholt am Veto des Bundestages und der zunächst sehr integrations- und exekutivfreundlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Harnisch 2006: Kap. 3).

Mit dem Ausgreifen der Integration in den 70er-Jahren auf immer mehr Politikfelder und der Zunahme des europäischen Sekundärrechts wuchs jedoch auch der binnenstaatliche Betroffenheitsgrad, d. h. die Breite und Tiefe der Europäisierung. Das Bundesverfassungsgericht qualifizierte daraufhin seine bisherige pro-integrationistische Rechtsprechung und gab damit die Initialzündung für die Domesticierungsforderungen anderer binnenstaatlicher Akteure. In der „Solange-Entscheidung“ aus dem Jahr 1974 bejahte es zwar die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bei der Prüfung von Gemeinschaftsrechtsakten in der europäischen Rechtsordnung. Diese bestehe weiterhin unabhängig und neben der deutschen. Im Falle einer Kollision beider Rechtsräume lehnten die Karlsruher Richter jedoch nun einen automatischen Vorrang der europäischen vor der deutschen Rechtsordnung ab. Zur Begründung formulierte das Gericht die sog. „Öffnungstheorie“, wonach Art. 24 Abs. 1 GG nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten ermächtige, sondern die nationale Rechtsordnung lediglich für die unmittelbare

3 Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005, 2 BvR 2236/04, Teil B I, 1c,aa, Rnr. 77.

4 Vgl. den Neuentwurf des EUHBF des Bundesjustizministeriums vom 26.01.06, <http://www.bmj.de/media/archive/1078.pdf>.

Geltung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht öffne (BVerfGE 37, 271 [280]). Damit etablierte das Gericht eine neue Interpretation der Integrationsnorm in Art. 24 GG, die ausdrücklich von einer Übertragung spricht, indem es aus einer unwiederbringlichen Übertragung von Hoheitsrechten die widerrufbare Einräumung der Ausübung fremder Hoheitsgewalt im deutschen Rechtsraum machte. Darüber hinaus formulierte das Gericht in der „Solange-Entscheidung“ eine ganze Reihe von materiellen und formellen Vorbehalten gegen eine weitere Vertiefung der europäischen Integration: „Solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des GG adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 des Vertrages geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert“ (BVerfGE 37: 271).

Der „Solange-Leitsatz“ des Gerichts schuf im doppelten Sinne eine neue Balance zwischen dem deutschen und europäischen Rechtsraum (Müller-Graff/Lenk 2001). Einerseits sprach sich das Gericht selbst ein Recht zur Kompatibilitätsprüfung (zunächst nur im Grundrechtsbereich) zwischen beiden Räumen zu. Bislang war dies nicht erhoben worden. Andererseits wurde die Fortführung der deutschen Integrationspolitik an den Grad der Strukturentsprechung zwischen deutscher und europäischer Polity gebunden. Nur solange die EG ein Mindestmaß an gleichen oder ähnlichen Strukturprinzipien wie die Bundesrepublik aufweise, könne die Integration der deutschen Struktur in die europäische fortgeführt werden. In ihrer späteren Rechtsprechung, insbesondere dem sog. „Solange II-Beschluss“ nahmen die Richter ihren Prüfungsanspruch teilweise wieder zurück, die Idee der Entsprechung bzw. Kompensation zwischen beiden Rechtsräumen war aber fest etabliert.

a) Die Europarechtsprechung des Bundverfassungsgerichts in den 90er-Jahren und die Konstitutionalisierung der EU

Im Zuge der deutschen Vereinigung und vor dem Hintergrund der beschleunigten Integrationsdynamik, die sich in der „Schaffung einer Europäischen Union“ im Vertragswerk von Maastricht niederschlug, verschärfte das Bundesverfassungsgericht abermals die verfassungsrechtlichen Bedingungen für die deutsche Europapolitik. So zogen die Karlsruher Richter im sog. „Maastricht-Urteil“ 1993 die Grenzen für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union nochmals erheblich enger. Zunächst ließ das Gericht – zum Erstaunen der meisten Beobachter – jene Klage gegen den Unionsvertrag zu, die eine Verletzung des Wahlrechts nach Art. 38 GG (Beteiligung des Bürgers an der Legitimation der Staatsgewalt) konstatierte. Zwar verwarf es diese Klage dann, aber in der Begründung werden die Vorbehalte der Richter gegenüber einer vertieften supranationalen Integration sehr deutlich. Bisher habe die Integration die durch das Grundgesetz gesteckten Grenzen nicht durchbrochen, weil dem Bundestag ausreichend Kompetenzen verblieben

ben seien. Insbesondere das Wahlrecht sei noch nicht verfassungswidrig entleert. Aber dies könne geschehen, wenn den nationalen Parlamenten nicht ausreichende Aufgaben und Befugnisse „von substantiellem Gewicht“ verblieben (BVerfGE 89: 155 [184]).

Im Maastricht-Urteil formulierte das Bundesverfassungsgericht drei Bedingungen, denen Rechtsakte europäischer Einrichtungen genügen müssen, um Wirksamkeit in der Bundesrepublik erlangen zu können. Diese Bedingungen dürften auch die wesentliche Grundlage für die anstehende Rechtsprechung im Fall der Klage gegen den Europäischen Verfassungsvertrag bilden. Im Maastricht-Urteil erklärten die Verfassungsrichter, dass eine „vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatenverbundes“ (Leitsatz 2, S. 2 des Urteils, BVerfGE 89, 155 [155]) nur dann gesichert sei, wenn 1) Verfahrenstransparenz, 2) eine hinreichende Bestimmbarkeit des zu transformierenden Integrationsprogramms, sowie 3) der Verbleib von Aufgaben und Befugnissen substantziellen Gewichts beim Deutschen Bundestag gegeben seien. Aus Sicht des Gerichts dürfte die Verfahrenstransparenz am wenigsten umstritten gewesen sein, da sich diese regelmäßig in den Erklärungen des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments findet und auch im Zuge des Maastrichter Vertragsverfahrens gegeben war. In Bezug auf das Bestimmbarkeitserfordernis wies das Gericht allerdings gesondert darauf hin, dass eine „dynamische Vertragsauslegung“, sei es über Art. 235 EGV oder über andere Rechtsfiguren wie die der „*implied powers*“ oder des „*effet utile*“, nicht zu einer Vertragserweiterung führen dürfe.⁵

Die dritte Bedingung, der Verbleib von Aufgaben und Befugnissen substantziellen Gewichts beim Deutschen Bundestag, spiegelt am stärksten die domestizierende Hauptaussage des gesamten Urteils wider. Im Mittelpunkt des europäischen Integrationsprozesses sehen die Richter „zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten“, die in einem Verbund demokratischer Staaten die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und die Ausübung hoheitlicher Befugnisse „demokratisch zu legitimieren haben“. Das Handeln europäischer Organe, so der zweite Senat, sei „an die Parlamente der Mitgliedstaaten zurückzukoppeln“ (Leitsatz 3a des Urteils, BVerfGE 8, 155 [155]). Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes schließt nach Auffassung des Gerichts die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in einer supranationalen Organisation nicht aus. Dem mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbundenen Einflussverlust des Wahlbürgers auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in Deutschland stehe der Gewinn an Einflussmöglichkeiten jedes Mitgliedsstaats und seiner Bürger auf der Gemeinschaftsebene gegenüber (BVerfGE 89, 155 [182]). Das Gericht setzt der Anwendung des Mehrheitsprinzips in der Union jedoch deutlich engere Grenzen. Es fordert, abgeleitet aus dem Prinzip der Gemeinschaftstreue, die Rücksichtnahme der EU-Ebene auf die Verfassungsprinzipien und elementaren Interessen der Mitgliedsstaaten (BVerfGE 89, 155 [184]). Dabei greift das

5 Das Gericht setzte sich an dieser Stelle auch intensiv mit dem Vorwurf des Beschwerdeführers auseinander, dass Art. F Abs. 3 EUV eine Kompetenzkompetenz der Union begründe (BVerfGE 89, 155 [188-199]). Neben den Grenzen des Zustimmungsgesetzes, die über Art. 38 inhärente Schranken für die EU aufbauen, schuf das Gericht eine weitere (externe) Grenze für das Gemeinschaftsrecht. Danach darf eine Auslegung von Befugnisnormen in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen (Leitsatz 6 des Urteils, BVerfGE 89, 155 [156]).

Maastricht-Urteil auf eine Formulierung aus dem sog. „Luxemburger Kompromiss“ von 1966 zurück, die Mehrheitsentscheidungen ausschloss, insofern nationale Interessen betroffen seien (König 1994: 36 f.).

Besonders gravierend aus der Domestizierungsperspektive sind die Ausführungen des Urteils zum Verbleib von Aufgaben und Befugnissen substanziellen Gewichts beim Deutschen Bundestag. In der Urteilsbegründung weist das Gericht wiederholt darauf hin, dass den nationalen Parlamenten die Hauptaufgabe der demokratischen Legitimierung europäischer Hoheitsgewalt zufalle und dem Europäischen Parlament nur eine stützende Funktion zukomme. Dem Deutschen Bundestag müssten „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ verbleiben (BVerfGE 89, 155 [186]), weil die vorrechtlichen Bedingungen – ein gemeinsames Bewusstsein, eine Sprache und damit ein gemeinsamer Kommunikationsraum sowie die daraus resultierende Ausbildung von europäischen Parteien etc. – noch nicht gegeben seien (BVerfGE 89, 155 [184-186]).

Das Gericht stellte damit jede weitere Gemeinschaftsbildung vor ein Dilemma. Denn während es darauf verzichtete, genauer zu bestimmen, worin diese Aufgaben und Befugnisse zu sehen seien (Cremer 1995: 44) und welches Ausmaß genau beim Deutschen Bundestag verbleiben müsse, damit der grundrechtserhebliche Gewährleistungsstandard von Art. 38 GG noch aufrechterhalten bleiben könne, beschränkte es die Einräumung weiterer parlamentarischer Rechte auf europäischer Ebene, da diese dem Bundestag vorbehalten bleiben müssen (König 1994: 39). Nach Auffassung des Gerichts könnte es also erst nach der Schaffung der vorrechtlichen Bedingungen, u. a. einer europäischen öffentlichen Meinung, zu einer weiteren Parlamentarisierung auf europäischer Ebene kommen.

Schließlich erweiterte das Gericht den Kreis der in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG genannten materiellen Schranken der Verfassungsänderung um den Grundsatz der Subsidiarität. Auch dieser solle fortan bei der Bewertung (und Ablehnung) von gemeinschaftsrechtlichen „Übergriffen“ auf den identitären Kernbestand des Grundgesetzes als Maßstab gelten (Weber 1995: 1632). Dem Bundestag gab das Gericht als „Verfassungspflicht“ auf, für die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips auf der europäischen Ebene zu sorgen (BVerfGE 89, 155 [210 ff.]), sodass die Legislative nicht wieder, wie in der Vergangenheit, ihre Kontrollaufgabe zum Schutz der grundgesetzlichen Ordnung in Bezug auf die dynamische Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften vernachlässige.

Das nationale und internationale Echo auf die Maastricht-Entscheidung war groß und überwiegend negativ. Aber das Urteil, das im Wesentlichen von Paul Kirchhof geschrieben wurde, entfaltete erhebliche domestizierende Wirkung. Am deutlichsten wird dies in der parallel zum Gerichtsverfahren verlaufenden Diskussion um die Grundgesetzänderung im Zuge der deutschen Einigung. Dabei bekundete eine Mehrheit der beteiligten Gutachter und Parlamentarier, dass der Maastrichter Vertrag noch nicht den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern der Verfassung verletze. Ein überparteilicher Konsens sprach sich aber für eine Domestizierung der exekutiven Europapolitik aus: So schreibt der neu geschaffene Europa-Artikel 23 GG eine deutlich gestärkte Beteiligung von Bundesrat und Bundestag an der Entscheidungsfindung vor. Prozedural ist Europapolitik seither nicht mehr Außenpolitik, sondern sie nähert sich immer mehr dem innenpolitischen Prozess an.

Es wurde in Art. 23 GG auch festgelegt, dass Veränderungen der EU-Verträge oder vergleichbarer Regeln nun einer verfassungsändernden Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bedürfen. So sollte verhindert werden, dass das Grundgesetz weiterhin durch ein einfaches Zustimmungsgesetz zu europäischen Vertragswerken gleichsam durch die Hintertür mit einfacher Mehrheit entleert würde. Am wichtigsten im Hinblick auf die normative Domestizierung der Europapolitik war jedoch die Einführung der sog. „Struktur-sicherungsklauseln“. Danach muss sich die Bundesregierung bei der Erreichung des Staatsziels „Europäische Integration“ von der Durchsetzung demokratischer, rechts-, sozial- und bundesstaatlicher sowie subsidiärer Grundsätze auf europäischer Ebene leiten lassen. Ferner muss die Exekutive die EU auf die Gewährung eines dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutzes verpflichten.

Durch diese Klauseln wurde die Grenzziehungslogik der „Solange-Entscheidungen“ des Bundesverfassungsgerichts wesentlich ausgeweitet, denn Art. 23 GG erfasst den gesamten „Gravitationsbereich der Ewigkeitsklausel Art. 79, Abs. 3“ wie Udo di Fabio, Berichterstatter im Darkazanli-Fall, feststellte (1993). In nuce heißt dies: Nur wenn die Europäische Union in wesentlichen Fragen so aufgebaut ist wie die Bundesrepublik, ist der weitere Ausbau Europas mit dem Grundgesetz vereinbar. Konkreten Einfluss auf die deutsche Konstitutionalisierungspolitik hatte diese durch Karlsruhe angestoßene Institutionalisierung von Partizipationsrechten und normativen Bindungen primär auf zwei Wegen: der Schaffung der Grundrechtscharta und der Beteiligung von Bundesrat und Bundestag am Verfassungskonventsprozess.

Im Bereich der Grundrechte ist der Einfluss des Bundesverfassungsgerichts besonders spürbar. Erstmals forderte die christlich-liberale Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl einen umfassenden Grundrechtskatalog für die europäischen Verträge im Vorfeld der Amsterdamer Verhandlungen. Als Antwort auf die Anforderungen des Maastricht-Urteils sollte ein Grundrechtskatalog aus Sicht der Bundesregierung in die Verträge eingefügt werden, zumindest aber eine Festschreibung des Auftrags an den Rat erteilt werden, innerhalb eines festgelegten Zeitraums einen Grundrechtskatalog zu entwickeln und in den Vertrag aufzunehmen. Die Einfügung einer Klagemöglichkeit von Privatpersonen gegen Rechtsakte der EU vor dem EuGH zielte auf die Verbesserung des individuellen Rechtsschutzes auf EU-Ebene. Die Bundesregierung forderte darüber hinaus Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mitgliedsstaaten, welche die Grundrechte missachteten (Meinert 1998: 173).

Den konkreten Ausgangspunkt der Bemühungen für eine weitere Konstitutionalisierung der Europäischen Union bildete dann die Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft auf dem Kölner Gipfel (Juni 1999) zur Schaffung eines Grundrechte-Konvents (Däubler-Gmelin 1999; Bossi 2001: 212-219). Der Grundrechte-Konvent, bestehend aus Regierungsvertretern, nationalen und europäischen Parlamentariern sowie einem Vertreter der EU-Kommission, sollte eine Grundrechte-Charta entwerfen. Auf Anregung des Konvents-vorsitzenden, des ehemaligen Bundesverfassungsgerichtspräsidenten Roman Herzog, wurde der Entwurf aber so verfasst, dass er in den EVV aufgenommen werden konnte (Meyer/Hartleif 2002). Der Grundrechtskonvent und die Charta wirkten auf zwei unterschiedlichen Wegen auf den Konstitutionalisierungsprozess: zum einen normativ, indem die folgende Vertragsrevision auf ein breites und gemeinsames normatives Fundament

jenseits der Marktlogik gestellt wurde (Haltern 2005). Zum anderen wurde durch den Erfolg des Grundrechtskonvents die Konvents-idee der verstärkten parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Beteiligung an Vertragsverhandlungen gestärkt (Schmitz 2004).

b) Die deutschen Bundesländer und die Konstitutionalisierung der EU

Die Haltung der Bundesländer zur europäischen Integration nach der Vereinigung kann ebenso wie die des Bundesverfassungsgerichts als „qualifizierte Zustimmung“ beschrieben werden. Bereits aus der Zustimmung der Länder zur Verankerung des „Staatsziels Europäische Integration“ in Art. 23 GG (1992) wird ersichtlich, dass die deutschen Gliedstaaten nicht auf eine „Blockade der EU“, sondern vielmehr auf eine gestufte, die Kompetenzen der Bundesländer schonende Integration abzielten (Hrbek 2002). Neben der direkten Einflussnahme auf den europäischen Politikprozess (Ausschuss der Regionen, Beteiligung am Europäischen Konvent) nutzen die Länder primär die verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Verankerung von prozeduralen und normativen Bindungen der exekutiven Europapolitik, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen.

Inhaltlich ging daher die starke Befürwortung einer Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union einher mit einer erkennbaren Zurückhaltung u. a. in der Zusammenarbeit im Bereich Innen und Justiz und der öffentlichen Daseinsvorsorge, die im Kompetenzbereich des Bundes und der Länder verbleiben sollten (Große Hüttmann 2000). In der Amtszeit der rot-grünen Koalition wurde die deutsche „Konstitutionalisierungspolitik“ zusätzlich mit dem Versuch verbunden, die innerstaatlichen Effekte der dynamischen Integrationsentwicklung der 80er- und 90er-Jahre durch einzelne „Rückholinitiativen“ abzufedern (Harnisch/Schieder 2006).

Maßgebliches Instrument für die Domestizierungsbestrebungen der Bundesländer war die Beteiligung an den Ratifizierungsverfahren der Europäischen Verträge. Schon 1986 bei der Einheitlichen Europäischen Akte und dann beim Maastrichter Vertrag machten die Bundesländer ihre Zustimmung zur Integrationsvertiefung von der verfassungsrechtlichen Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte, also von Domestizierung, abhängig. In Maastricht erhielten sie zusätzlich durch die Einrichtung des Ausschusses der Regionen eine direkte beratende Funktion auf der europäischen Ebene. Doch dieser direkte Zugang erwies sich schnell als unzureichend, sodass die Länder bei den Vertragsverhandlungen von Amsterdam und Nizza weitere Beteiligungsrechte und jetzt auch konkrete Begrenzungen der Integration einforderten (Harnisch 2006: Kap. 2).

In Amsterdam setzte sich die Bundesregierung auf Drängen der Länder deshalb neben dem Dauerthema der Stärkung des Subsidiaritätsgebots für den Erhalt der Einstimmigkeit im Ministerrat in den Bereichen Kultur, Innen- und Justizpolitik ein. Besonderes Augenmerk galt in Amsterdam auch dem Erhalt der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ (öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Sparkassen-Kreditinstitute). Die negativen Erfahrungen der Länder mit der Durchsetzung ihrer Forderung nach Sicherung der Daseinsvorsorge sensibilisierten sie im Vorfeld der Vertragsverhandlungen von Nizza weiter. Sie stellten einen konkreten Forderungskatalog für die Bundesregierung auf und sicherten nur für den Fall der Erfüllung ihre Zustimmung zu weiteren Integrationsschritten zu. Unter anderem for-

derten die Länder ein eigenständiges Klagerecht des Ausschusses der Regionen, die Formulierung eines konkreten und abschließenden Kompetenzkatalogs für die EU, die Sicherstellung der Daseinsvorsorge und die Begrenzung der Mehrheitsentscheidungsregel bei Länderzuständigkeit (Hrbek 2001).

Die Bundesländer brauchten ihr Ultimatum nicht durchzusetzen, denn die wichtigsten Teile ihrer Bedingungen wurden in Nizza von der Bundesregierung und den anderen Mitgliedsstaaten erfüllt. Entscheidend für den Verfassungsvertragsprozess war jedoch, dass sich die Länder mit ihrer Kernforderung nach einer konkreten Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedsstaaten bzw. einer Rückübertragung von Verantwortlichkeiten auf die Gliedstaaten durchsetzen konnten. In diesen Forderungen nach engerer Grenzziehung haben der Post-Nizza-Prozess und die Erklärung des Gipfels von Laeken, die den Reformkonvent einsetzte, ihren konkreten Ursprung (Hrbek/Große Hüttmann 2002).

Im Konvent dann – die Länder hatten sich einen eigenen Vertreter über ihre verbesserten Mitwirkungsrechte nach Art. 23 GG gesichert – trat der baden-württembergische Ministerpräsident Teufel in der Frage der Kompetenzabgrenzung am härtesten auf. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem deutschen Föderalismus forderte Teufel, abweichend von den meisten seiner Amtskollegen, einen dualen Kompetenzkatalog, der auch die Möglichkeit einer Kompetenzrückübertragung von der EU-Ebene auf die einzelstaatliche bzw. gliedstaatliche Ebene enthalten sollte: „Die Erfahrungen mit dem ‚kooperativen Föderalismus‘ in Deutschland zeigen, dass die Teilhabe an Entscheidungen auf Bundesebene ein süßes Gift sein kann. Die Mitwirkung an Entscheidungen des Bundes hat so immer mehr die eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Länder verdrängt. Dieser Fehler sollte auf europäischer Ebene nicht wiederholt werden. Notwendig ist daher ein Kompetenzkatalog, in dem die Zuständigkeiten der Europäischen Union festgeschrieben sind. Ergänzt werden muß dieser durch einen zweiten Katalog, in dem die Zuständigkeiten aufgeführt werden, in die die Europäische Union auf keinen Fall eingreifen darf und die den Mitgliedsstaaten und – jeweils gemäß ihrer Verfassungsordnung – den Regionen und Kommunen überlassen bleiben.“ (Teufel 2000: 24)

Im Konvent konnte sich Teufel dann allerdings mit seinem dualen Kompetenzkatalog nicht durchsetzen. Stattdessen übernahmen der Konvent und die Regierungskonferenz das Konzept des damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Clement, der drei Kompetenzkategorien (ausschließliche Kompetenzen der EU, geteilte Zuständigkeiten und ergänzende Unionsmaßnahmen) vorschlug. Zwei weitere Kernforderungen der Länder finden sich im Verfassungsvertrag: ein verstärkter Subsidiaritätsschutz durch eine eigenständige Klagemöglichkeit der Länder vor dem EuGH, sowie ein politischer Frühwarnmechanismus der Beteiligung der nationalen Parlamente in Subsidiaritätsfragen, der im Wesentlichen die Mitwirkungsregeln des Art. 23 GG auf die europäische Ebene überträgt (Hoffmann/Shaw 2004).

Die Domestizierungsbestrebungen von Bundesverfassungsgericht und Bundesländern haben den Konstitutionalisierungsprozess in Form und Inhalt mithin wesentlich geprägt. Die Grundrechtscharta als zweite legitimatorische Säule des Verfassungsvertrages, das Konventsmodell zur breiteren demokratischen Rückbindung, die weitergehende Begrenzung der EU-Kompetenzen sowie die Stärkung der Subsidiaritätsregeln und schließlich

der Reformkonvent selbst gehen auf Initiativen dieser Domestizierer zurück. Als Katalysator für diese Forderungen wirkte darüber hinaus die Humboldt-Rede von Außenminister Joschka Fischer (Hoffmann/Shaw 2004: 627), der sich bereits 1992 als Staatsminister Hessens in der Gemeinsamen Verfassungskommission für stärkere Ländermitwirkungsrechte im GG eingesetzt hatte (Harnisch 2006: 87, 158). Nur so könne sichergestellt werden, dass die europäische Integration weiterhin die Unterstützung der Länder genieße. Sollte der bundesdeutsche Föderalismus über den Weg der Integration weiterhin an den Ländern vorbei ausgehöhlt werden, so sagte Fischer eine gewaltige Opposition gegen den Brüsseler Zentralismus in den Mitgliedstaaten voraus (Fischer 1996: 243).

4. *Fazit und Ausblick*

Die Analyse begann mit zwei Feststellungen und einer These: Erstens, dass die europäische Integrationsdynamik mittlerweile das innere Machtgefüge und den normativen Kern der mitgliedstaatlichen Ordnungen erfasst hat. Zweitens, dass die Europaforschung diese Entwicklung bisher nur sehr eingeschränkt wahrgenommen und in ihren Auswirkungen auf die Richtung der europäischen Integrationsdynamik nur ungenügend erfasst hat. Drittens wurde die These formuliert, dass die wachsende europäische Integration in der Bundesrepublik insbesondere in den 90er-Jahren einen „begrenzenden Reflex“ ausgelöst hat. Dieses Streben nach einer neuen Grenzziehung für die Europäische Union, das nicht mit einem Abbruch der Integration verwechselt werden darf, kann als „Domestizierung der exekutiven Außenpolitik“ begriffen werden. Die Domestizierung der deutschen Europapolitik, so das Ergebnis der Untersuchung, war maßgeblich für die skizzierte Konstitutionalisierungspolitik Deutschlands verantwortlich.

Verantwortlich bedeutet hier zweierlei: Erstens zeigt die Analyse, wie es durch die Veränderungen in der bundesdeutschen Europadebatte möglich wurde, dass plötzlich erneut (und erfolgreich im Sinne der Schließung des Europäischen Verfassungsvertrages) über eine Konstitutionalisierung Europas gesprochen wurde. Die Anstöße aus der deutschen Debatte, die Entwicklung einer Grundrechte-Charta, die Forderung nach einer stärkeren Kompetenzabgrenzung und die Rede des Privatmanns Fischer, verursachten dabei nicht den vorliegenden Verfassungsvertrag, denn weitere wichtige Impulse gingen sicherlich von der Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie den Herausforderungen durch die Kriege im ehemaligen Jugoslawien aus. Ohne den begrenzenden Reflex aus der Bundesrepublik jedoch, der sich ja auch in dem Streben nach einer geschriebenen einheitlichen Verfassung niederschlägt, wäre der Europäische Verfassungsvertrag wahrscheinlich nicht erarbeitet und gezeichnet worden. Verantwortlich bedeutet aber zweitens auch, dass wesentliche Elemente dieses Vertrages, der Grundrechtsteil, die Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenzen, das Subsidiaritätsfrühwarnsystem sowie die Stärkung der Mitgliedsstaaten als „Herren der Verträge“ (Puttler 2004) direkt auf die Verhandlungspositionen bzw. die Forderungen bundesdeutscher binnenstaatlicher Akteure zurückgeführt werden können. Zwar haben auch andere Mitglieder des Konvents bzw. Mitgliedsstaaten diese Forderungen erhoben, aber die Nähe der Frühwarnregelung zu den entsprechenden Schritten im Rahmen des Parlamentsbeteiligungsverfahrens nach Art. 23

GG und die enge Anlehnung der EU-Gesetzgebung am deutschen Modell zeigen sehr deutliche deutsche Züge.

Was bedeutet dieser Befund nun für die unmittelbare Zukunft, für die Europapolitik der „Großen Koalition“? Zumindest in der europapolitischen Sprache der Bundeskanzlerin ist der „begrenzende Reflex“ schon klar erkennbar.⁶ Auch hat sich die Bundeskanzlerin in der Vergangenheit für die Länderforderung stark gemacht, dass über eine partielle Kompetenzrückverlagerung von der europäischen auf die mitgliedstaatliche Ebene gesprochen werden müsse (Marhold 2006: 8). Die Länder selbst (und auch der Bundestag) hatten bereits im Zuge des EVV-Ratifizierungsverfahrens ihre prozedurale Stellung gegenüber der Exekutive abermals gestärkt, indem sie im „Gesetz über die Ausweitung der Beteiligung des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (17.11.05) ihre Stellung gegenüber der Exekutive weiter ausbauten (Eppler 2006: 98 f.). Zwar findet das Gesetz erst nach dem Inkrafttreten des EVV Anwendung und auch entsprechende parallele Regelungen im Zuge der Föderalismusreform, die die Ausgestaltung der Verfahrensregeln des Art. 23 GG betreffen, sind noch nicht beschlossen. Gleichwohl sollte auch in der unmittelbaren Zukunft mit einer Fortsetzung der Domestizierungsbestrebungen der Länder in der Europapolitik gerechnet werden.

Gleiches gilt auch für das Bundesverfassungsgericht. Es hat zwar eine Vorabklage gegen das innerstaatliche Ratifizierungsverfahren zum EVV abgelehnt. Aber der in Maastricht etablierte Prüfkatalog und die im EUHBF-Urteil wiederholte „Ähnlichkeitsdoktrin“ weisen daraufhin, dass das Gericht im zweiten Halbjahr 2006 ernsthaft prüfen wird, ob der neue Charakter der EU im EVV, beispielsweise die Rechtspersönlichkeit der EU, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Ein möglicher weiterer „begrenzender deutscher Europareflex“ des Gerichts bedeutet dabei nicht das vollständige Ende der deutschen Integrationsbereitschaft. Diese ist vor allem im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch stark ausgeprägt. Ein weiteres domestizierendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts würde aber erneut daraufhin deuten, dass die deutsche Europapolitik das Verhältnis zwischen Europa, den Nationalstaaten und den Bürgern sehr viel klarer definieren muss und dass Europa nicht schlechter verfasst sein darf als seine konstitutiven Teile, wenn die Bürger ihre Loyalitäten und ihr Engagement stärker auf das sich vereinigende Europa richten sollen.

Literatur

Anderson, Jeffrey, 2005: Germany and Europe: Centrality in the EU, in: Simon Bulmer/Christian Lesquesne (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, London, 77-96.

Auel, Katrin, 2005: Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika

6 „Unsere Antwort auf die Krise, in der wir uns befinden, wäre gewesen, zu sagen, welche politische Selbstbeschränkung sich Europa auferlegt, um deutlich zu machen: „Wir haben verstanden, was die Menschen uns sagen wollten“, oder – anders herum – zu sagen, dass wir eine Notwendigkeitskontrolle für das, was Europa regeln muss, einführen.“ (Merkel 2005: 3)

- Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 293-320.
- Böhm, Klaus Michael*, 2005: Das Europäische Haftbefehlsgesetz und seine rechtsstaatlichen Mängel, in: Neue Juristische Wochenschrift 36, 2588-2590.
- Börzel, Tanja*, 2005: Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Simon Bulmer/Christian Lequesne (Hrsg.), The Member States of the European Union, London, 45-69.
- Bossi, Tanja*, 2001: Die Grundrechtecharta. Wertekanon für die Europäische Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh, 203-262.
- Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E.*, 2000: Germany's European diplomacy. Shaping the regional milieu, Manchester.
- Bulmer, Simon/Paterson, William*, 1987: The Federal Republic of Germany and the European Community, London.
- Bundestag (Hrsg.)*, 1996: Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einheit, Bd. 1: Bericht und Sitzungsprotokolle, Bonn.
- Cremer, Hans-Joachim*, 1995: Das Demokratieprinzip auf nationaler und europäischer Ebene im Lichte des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, in: Europa-recht 30 (1/2), 21-45.
- Däubler-Gmelin, Herta*, 1999: Eine Grundrechte-Charta für ein Europa der Bürgerinnen und Bürger, Vortrag an der Humboldt-Universität vom 19.10.1999, <http://www.wi-berlin.de/daeubler-gmelin.htm> (Stand: 13.04.04).
- Di Fabio, Udo*, 1993: Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, in: Der Staat 32 (2), 191-217.
- Eppler, Annegret*, 2006: Die Europafähigkeit Deutschlands in der Diskussion: Bundestaatskommission und Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: Michael Borchardt/Udo Margedant (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, St. Augustin, http://www.kas.de/db_files/dokumente/zukunftsforum_politik/7_dokument_dok_pdf_8001_1.pdf, S. 73-99 (Stand: 02.03.06).
- Fischer, Joschka*, 1996: Stellungnahme in: Sitzungsprotokoll der 3. Sitzung der GVK, in: Bundestag 1996 I: Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einheit, Band 1: Bericht und Sitzungsprotokolle, Bonn, 242-245.
- Fischer, Joschka*, 1998: Rede im Berliner Rathaus, 8. Juni 1998, abgedruckt in: Karl Kaiser (Hrsg.), Zur Zukunft der deutschen Außenpolitik, Bonn, 76-84.
- Fischer, Joschka*, 2000: Quo-vadis Europa? Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin, 12. Mai 2000, <http://www.wi-berlin.de/fischer.htm> (Stand: 13.04.04).
- Giegerich, Thomas*, 2003: Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung, Berlin.
- Große Hüttmann, Martin*, 2000: Die Zeit der Mandarine ist vorbei. Deutschland und die europäische Verfassungsdebatte im Rahmen der Regierungskonferenz, in: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbst-

- behauptung, Frankfurt a. M., 325-353.
- Haltern, Ulrich*, 2005: Integration durch Recht, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 399-426.
- Hanrieder, Wolfram F.*, 1995: *Deutschland – Europa – Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989*, Stuttgart.
- Harnisch, Sebastian*, 2006: *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden.
- Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried*, 2006: Germany's New European Policy: Weaker, Leaner, Meaner, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), *German Foreign Policy in the 1990s*, New York, 95-108.
- Hoffmann, Lars/Shaw, Jo*, 2004: Constitutionalism and Federalism in the 'Future of Europe' debate: The German Dimension, in: *German Politics* 13 (4), 625-644.
- Hrbek, Rudolf*, 2001: Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, in: *Integration* 24 (2), 102-113.
- Hrbek, Rudolf*, 2002: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die Europapolitik, in: Heinrich Schneider u. a. (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn, 267-298.
- Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin*, 2002: Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent. Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden, 577-596.
- Hufeld, Ulrich*, 2005: *Juristische Schulung* 45 (10), 865-871.
- Kestler, Josef/Scherr, Judith*, 2005: Das Europäische Haftbefehlsgesetz, in: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Aktuelle Begriff*, 08.08.05, http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_08_08e.pdf (Stand: 01.03.06).
- König, Doris*, 1994: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf dem Weg in die europäische Integration?, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 54 (3-4), 17-51.
- Marhold, Hartmut*, 2006: Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel, in: *Integration* 29 (1), 3-21.
- Meinert, Sascha*, 1998: Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh, 163-202.
- Merkel, Angela*, 2005: Ja zum Vertrag über die Verfassung in Europa, Rede zur EU Verfassung vor dem Deutschen Bundestag, 12.05. 2005, http://www.angela-merkel.de/pdf/2005_06_16_rede_merkel_europa_finanzgipfel.pdf (Stand: 28.02.06).
- Meyer, Jürgen/Hartleif, Sylvia*, 2002: Die Konvents-idee, in: *ZParl* 33, 368-377.
- Möllers, Christoph*, 2003: Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, 1-58.
- Moravcsik, Andrew*, 1994: Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 1-4 September 1994, <http://www>.

- ces.fas.harvard.edu/working_papers/Moravcsik52.pdf (Stand: 07.01.03).
- Müller, Reinhard, 2005, Wichtiger als Maastricht. Karlsruhe entscheidet über die Grenzen der europäischen Integration, in: FAZ, 24.02.05.
- Müller-Graff, Peter-Christian/Lenk, Jennifer, 2001: Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU. Kontinuität oder Wandel?, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, Bonn, 299-322.
- Puttler, Adelheid, 2004: Sind die Mitgliedsstaaten noch „Herren“ der EU? Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz, in: Europa-Recht 39 (5), 669-690.
- Schmitz, Thomas, 2004: Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union, in: Europa-Recht 39 (5), 691-713.
- Teufel, Erwin, 2000: Der deutsche Föderalismus in einer erweiterten Europäischen Union, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden, 15-25.
- Wahl, Rainer, 2005: Europäisierung und Internationalisierung. Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: Gunnar F. Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden, 147-174.
- Weber, Albrecht, 1995: Zur Kontrolle grundrechts- bzw. kompetenzwidriger Rechtsakte der EG durch nationale Verfassungsgerichte, in: Olaf Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II, Baden-Baden, 1625-1639.
- Wolf, Klaus Dieter, 2000: Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Sebastian Harnisch
Institut für Politische Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
E-Mail: sebastian.harnisch@urz.uni-heidelberg.de

Der Autor ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Heidelberg.