

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 130

**Die Übertragung von Hoheitsrechten
im Rahmen des europäischen
Integrationsprozesses –
Anwendungsbereich und Schranken
des Art. 23 des Grundgesetzes**

Von

Doris König



Duncker & Humblot · Berlin

DORIS KÖNIG

**Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen
des europäischen Integrationsprozesses –
Anwendungsbereich und Schranken
des Art. 23 des Grundgesetzes**

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

Herausgegeben von

Jost Delbrück und Rainer Hofmann
Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

130

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Daniel Bardonnet
l'Université de Paris II

Rudolf Bernhardt
Heidelberg

Lucius Caflisch
Institut Universitaire de Hautes
Études Internationales, Genève

Antonius Eitel
New York; Bonn

Luigi Ferrari Bravo
Università di Roma

Louis Henkin
Columbia University,
New York

Tommy T. B. Koh
Singapore

John Norton Moore
University of Virginia,
Charlottesville

Fred L. Morrison
University of Minnesota,
Minneapolis

Albrecht Randelzhofer
Freie Universität Berlin

Krzysztof Skubiszewski
Polish Academy of Sciences,
Warsaw; The Hague

Christian Tomuschat
Humboldt-Universität zu Berlin

Sir Arthur Watts
London

Rüdiger Wolfrum
Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht,
Heidelberg

Die Übertragung von Hoheitsrechten
im Rahmen des europäischen
Integrationsprozesses –
Anwendungsbereich und Schranken
des Art. 23 des Grundgesetzes

Von
Doris König



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

König, Doris:

Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes / von Doris König. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel ; Bd. 130)

Zugl.: Kiel, Univ., Habil.-Schr., 1998

ISBN 3-428-10113-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 1435-0491

ISBN 3-428-10113-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Zu Beginn der neunziger Jahre, als der Vertrag von Maastricht ausgehandelt und unterzeichnet wurde, gerieten die mit der europäischen Integration verbundenen Auswirkungen auf den deutschen Staat erstmals in den Blick einer breiteren Öffentlichkeit. In Deutschland wurden – wie auch in einigen anderen Mitgliedsstaaten – kontroverse Diskussionen über die bereits infolge des Integrationsprozesses eingetretenen Veränderungen des Verfassungsgefüges und den weiteren Fortgang der Integration geführt. In der 1991 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission kam man insbesondere auf Betreiben der Bundesländer schnell überein, daß die Mitwirkung Deutschlands an der Gründung und Fortentwicklung der Europäischen Union (EU) einer neuen, wesentlich detaillierteren verfassungsrechtlichen Grundlage bedurfte, als sie in Artikel 24 Abs. 1 GG zur Verfügung stand. Neben der Frage nach der Ausgestaltung des neuen „Europaartikels“ wurde die Diskussion zunehmend von der Sorge beherrscht, daß die Bundesrepublik Deutschland im Zuge des Integrationsprozesses nicht nur ihre bundesstaatlichen Strukturen, sondern auch ihre souveräne Staatlichkeit verlieren könnte. An dieser Frage sowie an der Frage nach den demokratischen Strukturen in der EU – viele sprachen von einem „Demokratiedefizit“ – entzündete sich eine heftige Diskussion um die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration. Diesen grundsätzlichen Fragen, die nach wie vor eine wichtige Rolle in der aktuellen rechtswissenschaftlichen und politischen Diskussion spielen, ist die vorliegende Untersuchung gewidmet. Sie hat es sich zur Aufgabe gemacht, einen verfassungsrechtlichen Lösungsansatz zu entwickeln, der es der Bundesrepublik Deutschland erlaubt, auch in Zukunft aktiv an der Entwicklung der EU mitzuwirken, ohne alsbald an verfassungsrechtliche Grenzen zu stoßen.

Die Arbeit wurde im Wintersemester 1998/99 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Habilitationsschrift angenommen. Sie wurde im Sommer 1998 abgeschlossen; später erschienenes Schrifttum wurde für die Drucklegung, so weit wie möglich, noch bis Ende September 1999 eingearbeitet.

Dank für die Anregung des Themas, lehrreiche Diskussionen und wertvolle Hinweise während der Fertigstellung der Arbeit möchte ich zuallererst meinem

akademischen Lehrer Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum aussprechen. Für seine Förderung bin ich ihm eng verbunden. Nicht minder herzlich möchte ich mich bei dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Jost Delbrück, bedanken, der den Fortgang der Arbeit am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel durch seine Gesprächsbereitschaft und kritische Anmerkungen stets unterstützt und gefördert hat. Beide haben schon früh meine Freude am wissenschaftlichen Arbeiten im Bereich des Staats-, Völker- und Europarechts geweckt, was mich letztlich im Herbst 1992 dazu bewogen hat, meine Richterstelle am Landgericht Hamburg zu verlassen, um mich der Herausforderung einer Habilitation zu stellen.

Großer Dank gebührt auch meinem Freundeskreis, den Kolleginnen und Kollegen sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht. Ohne ihren Zuspruch, ihre Bereitschaft zu kritischer Diskussion und ihre Unterstützung in jeder Hinsicht hätte diese Arbeit nicht gedeihen können. Nicht nur die wissenschaftlich anspruchsvolle Atmosphäre, sondern auch das von Solidarität und Hilfsbereitschaft geprägte „Wir-Gefühl“ im Institut haben über viele Jahre dazu beigetragen, daß ich dieses als meine akademische Heimat betrachte. Mein Dank gilt insbesondere Ursula Heinz und Carmen Thies, deren Freundschaft und Unterstützung mir viel bedeuten. Frau Rotraut Wolf danke ich herzlich für ihre hervorragende Arbeit bei der Erstellung der Druckvorlage. Für die Mühen des Korrekturlesens bin ich Ursula Heinz, Jonna Ziemer und Janine Schlichte zu großem Dank verpflichtet.

Die Fertigstellung dieser Arbeit wäre mir ohne den Zuspruch, die Unterstützung und die arg strapazierte Geduld meines Mannes, Joachim König, nicht möglich gewesen. Hierfür möchte ich ihm von Herzen danken. Schließlich gilt mein Dank auch meinen lieben Eltern und meinem Bruder und seiner Familie, die mir stets zur Seite gestanden haben.

Kiel, im Juni 2000

Doris König

Inhaltsverzeichnis

Einführung in den Untersuchungsgegenstand	25
--	-----------

Kapitel 1

Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften bis zur Verfassungsänderung von 1992

A. Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am europäischen Integrationsprozeß auf der Grundlage des Artikels 24 Abs. 1 GG	34
I. Entstehungsgeschichte und Ziele des Artikels 24 Abs. 1 GG	34
1. Der Begriff der „Integration“	34
2. Entstehungsgeschichte des Artikels 24 Abs. 1 GG und seine Einordnung in das Verfassungsgefüge	39
a) Die Beratungen im Parlamentarischen Rat	39
b) Die Einordnung des Artikels 24 Abs. 1 GG in das Verfassungs- gefüge	42
c) Kontroverse Auffassungen über die Bedeutung des Artikels 24 Abs. 1 und 2 GG aus Anlaß des sog. „Wehrstreites“ von 1952	44
II. Artikel 24 Abs. 1 GG als Staatszielbestimmung für den europäischen Inte- grationsprozeß	47
B. Die Funktionen des Artikels 24 Abs. 1 GG im einzelnen	50
I. Der Durchgriffseffekt als entscheidendes Kriterium für die Anwendbarkeit des Artikels 24 Abs. 1 GG	51
1. Die Besonderheit des Durchgriffseffektes im Vergleich zu intergouverne- mentalenen Formen internationaler Zusammenarbeit	51
2. Verzicht des Bundesverfassungsgerichts auf den Durchgriffseffekt im Urteil zum NATO-Doppelbeschluß	53
II. Ermächtigung zur „Übertragung von Hoheitsrechten“	59
1. Keine „Übertragung“ im wörtlichen Sinne	59
2. Völker- und verfassungsrechtliche Elemente des Übertragungsvorgangs	61

a)	Schaffung der zwischenstaatlichen Einrichtung durch völkerrechtlichen Vertrag	62
aa)	Der völkerrechtliche Vertrag als Grundlage der Entstehung einer neuen autonomen Hoheitsgewalt	62
bb)	Der Verfassungscharakter des europäischen Primärrechts	64
b)	Das innerstaatliche Zustimmungsgesetz	73
3.	Öffnung des deutschen Rechtsraumes und Erteilung eines besonderen Rechtsanwendungsbefehls	76
a)	Rücknahme des Ausschließlichkeitsanspruchs und Verzicht auf die Ausübung eigener Hoheitsgewalt	77
b)	Ermächtigung zur Erteilung eines besonderen Rechtsanwendungsbefehls	80
4.	Ermächtigung zur Bestimmung des Rangverhältnisses zwischen europäischem und deutschem Recht	82
a)	Die genuin europarechtliche Lösung des Europäischen Gerichtshofs	83
b)	Die verfassungsrechtliche Lösung des Bundesverfassungsgerichts .	85
III.	Ermächtigung zur Verfassungsänderung oder Verfassungsdurchbrechung?	90
IV.	Zusammenfassung	94
C.	Die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 24 Abs. 1 GG	95
I.	Der Bund als Übertragungsberechtigter	95
II.	Der Übertragungsgegenstand – Hoheitsrechte	96
III.	Übertragung durch ein Bundesgesetz	99
1.	Doppelfunktion des Übertragungsgesetzes	99
2.	Anforderungen an das Übertragungsgesetz	100
3.	Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz?	103
IV.	Zwischenstaatliche Einrichtungen	104
1.	Internationale Organisationen	104
2.	Der Sonderfall der Europäischen Gemeinschaften	109
D.	Die Mitwirkung und Beteiligung der Länder am europäischen Integrationsprozeß	110
I.	Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in auswärtigen Angelegenheiten	110
II.	Mitwirkungsrechte der Länder an der Willensbildung des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten	111

III. Die Mitwirkung der Länder an europäischen Angelegenheiten vor der Verfassungsänderung von 1992	115
1. Die Unterrichtung des Bundesrates gemäß Artikel 2 des Vertragsgesetzes zu den Römischen Verträgen von 1957 und die Einsetzung eines Länderbeobachters	117
2. Das Länderbeteiligungsverfahren von 1979	118
3. Die Beteiligung des Bundesrates an der Willensbildung der Bundesregierung gemäß Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986	120
4. Die Teilnahme von Ländervertretern an den Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene	128
E. Die Mitwirkung des Bundestages am europäischen Integrationsprozeß	132
I. Die Kompetenzverteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag in auswärtigen Angelegenheiten	133
II. Mitwirkungsrechte des Bundestages in europäischen Angelegenheiten bis zur Verfassungsänderung von 1992	134
F. Zusammenfassung	136

Kapitel 2

Schaffung einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage für die Gründung der Europäischen Union – Artikel 23 GG

A. Der Anlaß für die Einfügung eines „Europaartikels“	138
B. Vorgeschichte und Entstehung des neuen Artikels 23 GG	139
I. Der Änderungsvorschlag der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages	139
1. Zusammensetzung und Aufgabe der Enquête-Kommission	139
2. Änderungsvorschläge zu Artikel 24 Abs. 1 und Artikel 32 Abs. 1 und 3 GG	140
a) Empfehlung zu Artikel 24 Abs. 1 GG	140
b) Empfehlung zu Artikel 32 Abs. 1 und 3 GG	143
II. Die Empfehlungen der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates ..	146
1. Zusammensetzung und Auftrag der Kommission Verfassungsreform ..	147
2. Die Empfehlungen der Kommission im Bereich „Internationale Beziehungen“	148

a)	Änderung des Artikels 24 GG	148
b)	Änderung des Artikels 32 GG	153
III.	Die Änderungsvorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission	156
1.	Zusammensetzung und Auftrag der Gemeinsamen Verfassungskommission	157
2.	Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zum Themenkomplex „Grundgesetz und Europa“	159
a)	Schaffung eines neuen Europaartikels für die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland am europäischen Integrationsprozeß – Artikel 23 GG	160
aa)	Entscheidung für eine neue Ermächtigungsgrundlage	160
bb)	Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Länder	164
(1)	Verfassungsrechtliche Verankerung der Länderbeteiligung	165
(2)	Grundsatz der Länderbeteiligung in Artikel 23 Abs. 4 GG	168
(3)	Differenzierung der Beteiligungsformen in Artikel 23 Abs. 5 GG	169
(4)	Wahrnehmung mitgliedstaatlicher Rechte in Artikel 23 Abs. 6 GG	172
cc)	Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Bundestages	174
dd)	Ausführungsgesetz zu Artikel 23 Abs. 4 bis 6 GG	177
b)	Die Übertragung von Hoheitsrechten durch die Länder – Einfügung eines Artikels 24 Abs. 1a GG	178
c)	Vorschlag einer Änderung des Artikels 32 GG	180
d)	Weitere Änderungsvorschläge	181
IV.	Veränderungen der Kommissionsvorschläge im Gesetzgebungsverfahren	182
1.	Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes	182
2.	Die Entwürfe zu den Ausführungsgesetzen	186
3.	Verabschiedung der Grundgesetzänderung und der Ausführungsgesetze	188

Kapitel 3

Funktionen und Problematik des neuen Artikels 23 Abs. 1 GG

A.	Staatszielbestimmung und Verfassungsauftrag	190
I.	Der Begriff der „Europäischen Union“	191
1.	Entwicklungsschritte bis zur Gründung der Europäischen Union	191

2. Die Gründung der Europäischen Union in dem Vertrag von Maastricht	202
a) Vorbereitende Arbeiten für den nächsten Integrations Schritt	202
b) Die Vertragsverhandlungen	205
c) Probleme bei der Ratifizierung des Vertrages	205
3. Der Rechtscharakter der Europäischen Union nach dem Vertrag von Maastricht	212
a) Die im Maastrichter Vertrag enthaltenen Neuerungen	213
aa) Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft	213
(1) Die Wandlung von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft	213
(2) Das Subsidiaritätsprinzip	214
(3) Die Stärkung demokratischer Strukturen	215
(4) Der Ausschuß der Regionen	220
(5) Mehrheitsentscheidungen im Rat	222
(6) Die Wirtschafts- und Währungsunion	223
(7) Neue oder erweiterte Kompetenzbereiche	226
bb) Die gemeinsamen Politiken und Formen der Zusammenarbeit	230
(1) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	231
(2) Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI)	235
b) Die im Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 enthaltenen Änderungen	240
c) Die rechtliche Qualifizierung der Europäischen Union	247
aa) Besitzt die Europäische Union eine eigene Rechtspersönlichkeit?	249
bb) Ist die Europäische Union eine internationale Organisation?	257
cc) Ist die Europäische Union ein „Staatenverbund“ im Sinne eines Verbundes souveräner Staaten?	259
dd) Ist die Europäische Union ein eigenständiges föderales System?	271
ee) Zusammenfassung	276
d) Die Gründung der Europäischen Union als „qualitativer Sprung“ im Integrationsprozeß?	277
II. Die Struktursicherungsklausel	279
1. Demokratische, rechtsstaatliche, soziale und föderative Grundsätze – „strukturelle Kongruenz“ oder „Homogenität der Wertvorstellungen“?	280

2. Der Grundsatz der Subsidiarität	283
3. Ein dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz	289
4. Doppelfunktion als Zielvorgabe und Grenze der Integrationsgewalt ...	290
III. Zusammenfassende Betrachtung: Der Inhalt der Staatszielbestimmung und des Verfassungsauftrages	292
B. Ermächtigung zur „Übertragung von Hoheitsrechten“	294
I. Allgemeine Ermächtigungsgrundlage in Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 GG	294
II. Das Verhältnis zwischen Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG	295
1. Einheitlicher Anwendungsbereich des Artikels 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG	296
2. Abgrenzung von Hoheitsrechtsübertragungen nach Satz 2 und Satz 3 ..	303
III. Anwendbarkeit des Artikels 23 Abs. 1 Satz 2 GG bei Hoheitsrechtsübertragungen in anderen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten	314
1. Das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 ...	314
a) Hoheitsrechtsübertragungen auf den Exekutivausschuß?	314
b) Ein Fall des Artikels 24 Abs. 1 GG oder des Artikels 23 Abs. 1 Satz 2 GG?	321
2. Das Europol-Übereinkommen vom 26. Juli 1995	324
IV. Zusammenfassung	328

Kapitel 4

Informations- und Mitwirkungsrechte von Bundesrat und Bundestag

A. Mitwirkungsrechte der Länder	330
I. Die Systematik der Mitwirkungsregelungen in Artikel 23 Abs. 2 und 4 bis 6 GG	330
II. Die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Länder im einzelnen	332
1. Die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes in europäischen Angelegenheiten gemäß Artikel 23 Abs. 2, 4 und 5 GG	333
a) Mitwirkung in „Angelegenheiten der Europäischen Union“	333
b) Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Abs. 2 Satz 2 GG	337
c) Die Mitwirkung des Bundesrates gemäß Artikel 23 Abs. 4 GG	338
d) Die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrates gemäß Artikel 23 Abs. 5 GG	341

aa)	Das einfache Mitwirkungsverfahren gemäß Artikel 23 Abs. 5 Satz 1 GG	342
bb)	Das qualifizierte Mitwirkungsverfahren gemäß Artikel 23 Abs. 5 Satz 2 GG	346
cc)	Die Sonderregelung gemäß § 5 Abs. 3 EUZBLG für Vorhaben gemäß Artikel 235 E(W)GV	348
dd)	Ausnahmen vom Letztentscheidungsrecht des Bundesrates ...	350
2.	Die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat	355
3.	Die Beteiligung der Länder an den Verhandlungen auf europäischer Ebene	360
a)	Die Wahrnehmung mitgliedstaatlicher Rechte durch Ländervertreter gemäß Artikel 23 Abs. 6 GG	361
b)	Die Beteiligung von Ländervertretern außerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 23 Abs. 6 GG	369
c)	Das Problem der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Länderververtreters	370
III.	Auswirkungen der Mitwirkungsrechte der Länder auf das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes im Bereich der „auswärtigen Gewalt“	374
1.	Mitwirkungsrechte der Länder – ein systemwidriger Einbruch in die „auswärtige Gewalt“ des Bundes?	375
2.	Die „Angelegenheiten der Europäischen Union“ als eigenständige Kategorie staatlichen Handelns?	380
3.	Die gestärkte Stellung des Bundesrates	381
B.	Mitwirkungsrechte des Bundestages	388
I.	Die Mitwirkungsrechte des Bundestages gemäß Artikel 23 Abs. 2 und 3 GG	388
1.	Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung	388
2.	Das Recht des Bundestages zur Stellungnahme	390
3.	Das Verhältnis zwischen Artikel 23 Abs. 3 GG und Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG	401
4.	Der Europaausschuß des Bundestages	407
II.	Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat	408
C.	Zusammenfassende Würdigung	412

Kapitel 5

**Verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration –
Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und
die im Schrifttum vertretenen Auffassungen im Überblick**

A. Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Artikel 24 Abs. 1 GG ...	417
I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Hoheitsrechtsübertragungen gemäß Artikel 24 Abs. 1 GG	417
1. Der „Solange I“-Beschluß	417
2. Der „Vielleicht“-Beschluß	423
3. Die Entscheidungen „Eurocontrol I“ und „Eurocontrol II“	424
4. Die Entscheidung zum NATO-Doppelbeschluß	427
5. Der „Solange II“-Beschluß	428
6. Nachfolgende Entscheidungen	434
7. Zusammenfassung	438
II. Die im Schrifttum zur Bestimmung der Übertragungsgrenzen vertretenen Auffassungen im Überblick	439
1. Keinerlei Schranken für den Integrationsgesetzgeber	439
2. Die gesamte deutsche Verfassungsordnung als Schranke des Artikels 24 Abs. 1 GG	441
3. Der in Artikel 79 Abs. 3 GG geschützte Kernbereich als absolute Schranke	447
4. Die in Artikel 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze als relative Schranke	453
5. Zusammenfassung	460
B. Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Artikel 23 Abs. 1 GG ...	462
I. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts	463
1. Erforderlichkeit einer Volksabstimmung zur Legitimierung des Maas- trichter Vertrages?	464
2. Verstoß gegen Grundrechte?	465
3. Verstoß gegen das Demokratieprinzip?	476
a) Ein Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt gemäß Artikel 38 GG?	476
b) Verstoß gegen das Demokratieprinzip durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union?	480

aa)	Anforderungen des Demokratieprinzips an die Mitgliedschaft in der Europäischen Union	481
(1)	Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen und der Rechtsetzung durch Exekutivorgane	481
(2)	Sicherstellung einer hinreichenden demokratischen Legitimation auf der europäischen Ebene	483
(3)	Hinreichende Bestimmtheit des Zustimmungsgesetzes und Überprüfung von Kompetenzüberschreitungen der europäischen Organe	487
bb)	Verstoß gegen das Demokratieprinzip durch eine „Entstaatlichung“ der Bundesrepublik Deutschland?	490
cc)	Auslegung des Maastrichter Vertrages im Sinne parlamentarischer Verantwortbarkeit	493
(1)	Hinreichende Vorausssehbarkeit der Entwicklung zur Währungsunion	493
(2)	Hinreichende Bestimmtheit des übrigen Vertragsinhalts ..	498
4.	Zusammenfassung und Kritik	500
II.	Die im Schrifttum vertretenen Auffassungen im Überblick	508
1.	Der Erhalt der souveränen Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland als absolute Schranke	509
2.	Der Erhalt der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland als relative Schranke	513
3.	Zusammenfassung und Kritik	519

Kapitel 6

Bestimmung der verfassungsrechtlichen Integrationsgrenzen mit Hilfe des Kompensationsprinzips

A.	Anwendbarkeit des Kompensationsprinzips im Bereich des Artikels 79 Abs. 3 GG	523
I.	„Ewigkeitsklausel“ und Verfassungswandel infolge des europäischen Integrationsprozesses	524
1.	Der Verfassungskern als vom Zeitenwandel unabhängige Größe	526
2.	Der Verfassungskern als dem Zeitenwandel unterliegende Größe	528
3.	Entscheidung für eine flexible Auslegung des Artikels 79 Abs. 3 GG unter Berücksichtigung eines gewandelten Staatsbegriffs	530
II.	Heranziehung des Kompensationsprinzips zum Ausgleich von Kompetenz- und Rechtsverlusten	536

1. Kompensation als ein bei der Bewertung von Kompetenzverlagerungen und Rechtsverlusten anzuwendendes Prinzip	536
a) Klärung des Begriffs „Kompensation“	536
b) Beispiele für die Anwendung des Kompensationsprinzips zum Ausgleich von Kompetenzverlusten im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung	540
aa) Kompensation für die Einbuße kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben	541
bb) Kompensation für die Abwanderung von Länderkompetenzen an den Bund	547
cc) Kompensation für integrationsbedingte Kompetenzverluste des Bundestages, des Bundesrates und der Länder	552
c) Beispiele für die Anwendbarkeit des Kompensationsprinzips zum Ausgleich von Rechtsverlusten	553
2. Die Anwendbarkeit des Kompensationsprinzips im Vorfeld des Artikels 79 Abs. 3 GG	555
a) Das Kompensationsprinzip als Handlungsoption und Auslegungsgrundsatz	555
b) Problematik der Kompensation von Kompetenz- und Rechtsverlusten	560
B. Anwendung des Kompensationsprinzips bei der Bestimmung der Integrationsgrenzen	563
I. Einbeziehung der europäischen Ebene bei der Gewichtung kompensatorischer Maßnahmen	563
1. Der „Verfassungsverbund“ zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten	563
2. Wechselbeziehung zwischen der Struktursicherungsklausel in Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 GG und der Integrationsgrenze gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Artikel 79 Abs. 3 GG	568
II. Bestimmung der Integrationsgrenzen gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG mit Hilfe des Kompensationsprinzips	572
1. Bestimmung der Integrationsgrenze beim Grundrechtsschutz – Erfordernis eines dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes	572
a) Änderung des Prüfungsmaßstabes?	573
b) Subsidiäre Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts im Einzelfall?	575

aa)	Die Verankerung des Grundrechtsschutzes im europäischen Primärrecht	575
bb)	Der Grundrechtsschutz gegenüber der Anwendung europäischen Sekundärrechts	578
(1)	Der Streit um die Tabaketikettierungsrichtlinie	579
(2)	Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung	582
c)	Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts nur bei einem generellen Absinken des Schutzniveaus	586
2.	Bestimmung der Integrationsgrenze beim Demokratieprinzip – Verpflichtung der Union auf demokratische Grundsätze	591
a)	Kompensation für Kompetenzverluste des Bundestages auf der nationalen Ebene	592
b)	Kompensation für den Substanzverlust demokratischer Teilhaberechte der Bürger durch eine verstärkte Demokratisierung auf der europäischen Ebene	594
aa)	Vermittlung demokratischer Legitimation zuvörderst durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten?	594
(1)	Ausbau der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte auf der nationalen Ebene	594
(2)	Einbindung der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene	597
bb)	Demokratie ohne Staatsvolk?	600
cc)	Keine Demokratisierung wegen des Fehlens der notwendigen außerrechtlichen Voraussetzungen?	609
dd)	Keine demokratische Legitimation wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit?	611
c)	Der Ausbau demokratischer Strukturen auf der europäischen Ebene	615
d)	Konsequenzen für die Bestimmung der Integrationsgrenze im Hinblick auf das Demokratieprinzip	621
3.	Bestimmung der Integrationsgrenze im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip	626
a)	Die Verpflichtung auf „föderative Grundsätze und den Grundsatz der Subsidiarität“ – Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten	628
b)	Kompensation des Verlustes von Länderkompetenzen auf der nationalen Ebene	641
c)	Kompensation des Verlustes von Länderkompetenzen auf der europäischen Ebene	645

III. Zusammenfassung	649
C. Unterschiedliche Bestimmung der Grenzen von Hoheitsrechtsübertragungen gemäß Artikel 23 Abs. 1 GG und Artikel 24 Abs. 1 GG	654
I. Das Verhältnis zwischen Artikel 23 GG und Artikel 24 Abs. 1 GG	655
II. Auswirkungen der Spezialität des Artikels 23 GG auf die Bestimmung der Integrationsgrenzen im Verhältnis zu Artikel 24 Abs. 1 GG	655
 Zusammenfassende Würdigung und Ausblick	 660
 Literaturverzeichnis	 689
 Sachwortverzeichnis	 742

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AdG	Archiv der Gegenwart
AdR	Ausschuß der Regionen
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (Archiv für Presserecht)
AJPIL	Austrian Journal of Public and International Law
AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (aus der Reihe der Alternativkommentare)
AKP	Afrikanisch/Karibisch/Pazifisch
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
AVR	Archiv des Völkerrechts
BAnz	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBPS	Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (Lehrbuch zum Europarecht)
Bd./Bde.	Band/Bände
Bearb.	Bearbeiter/in
Beih.	Beiheft
BerDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BLV	Bund-Länder-Vereinbarung
BMI	Bundesministerium des Innern
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates

BReg	Bundesregierung
BROG	Raumordnungsgesetz des Bundes
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CKS	Constantinesco/Kovar/Simon (Kommentar zum EG/EU-Vertrag)
CMLR	Common Market Law Review
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EAG/Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. März 1957
EC	European Community
EEA	Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986
EEAG	Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. Dezember 1986
EFTA	European Free Trade Association
EG(en)	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992
EJIL	European Journal of International Law
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
EP	Europäisches Parlament

EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Währungssystem
	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Gedächtnisschrift
G/T/E	von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Kommentar zum EU/EG-Vertrag)
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
GYIL	German Yearbook of International Law (bis 1975: Jahrbuch für Internationales Recht)

Hbd.	Halbband
HdBVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hlbs.	Halbsatz
h. M.	herrschende(r) Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
i. d. F.	in der Fassung
IGC	Intergovernmental Conference
ILR	International Law Reports
insb.	insbesondere
IPR	Internationales Privatrecht
i. S. d. (v.)	im Sinne des (von)
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht (ab 1976: German Yearbook of International Law)
JöR N. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KEU	Kommentar zur Europäischen Union (begründet von <i>Grabitz/Hilf</i>)
KJ	Kritische Justiz
LeidenJIL	Leiden Journal of International Law
lit.	litera
LS	Leitsatz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n. F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

ÖZöR N. F.	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (Neue Folge)
PIPr Prot.	Protokoll der Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages Protokoll
RabelsZ	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (Rabels Zeitschrift)
RdA	Recht der Arbeit
RIW/AWD	Recht der Internationalen Wirtschaft (bis 1982 mit dem Zusatz: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters)
Rs.	Rechtssache
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
Rz.	Randziffer(n)
S.	Satz
Sart. Teil II	Sartorius, Bd. II, Internationale Verträge – Europarecht
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990
Slg.	Sammlung
Sp.	Spalte
StenBer	Stenographischer Bericht
StGB	Strafgesetzbuch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Stzg.	Sitzung
Tbd.	Teilband
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter
TOP	Tagesordnungspunkt
u. a.	und andere
Uabs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
Verfin	Verfasserin
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
vol.	volume
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZEUS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Einführung in den Untersuchungsgegenstand

Seit der Entstehung des Grundgesetzes in den Jahren 1948/49 ist der moderne Verfassungsstaat tiefgreifenden Wandlungen unterworfen worden. In einer Zeit, die durch eine rasante technologische Entwicklung hin zu einer alle Staatsgrenzen überschreitenden Informations- und Kommunikationsgesellschaft geprägt ist, ist es dem einzelnen Staat nicht mehr möglich, die zahlreichen Staatsaufgaben zum Wohle seiner Bürger in weitgehender Eigenständigkeit zu erfüllen.¹ Dies gilt vor allem für die Wirtschaftspolitik, die sich einer Vielzahl transnational tätiger Unternehmen gegenüber sieht, deren Aktivitäten ein Staat allein nicht mehr befriedigend regeln kann. Die Aufstellung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und die Öffnung neuer Märkte erfordern die Zusammenarbeit der Staaten auf regionaler und globaler Ebene. Daß eine solche Kooperation einen immer größeren Stellenwert einnimmt, zeigt sich etwa an den verstärkten Bemühungen einer Liberalisierung des Welthandels, die zu dem Abschluß des neuen GATT 1994 und der Gründung der Welthandelsorganisation WTO geführt haben, und an der zunehmenden Errichtung regionaler Wirtschaftsorganisationen wie NAFTA, CARICOM oder MERCOSUR.²

¹ Die ersten internationalen Organisationen entwickelten sich zum einen mit dem unmittelbaren Ziel der Friedenssicherung. Zum anderen wurde der Prozeß der Internationalisierung durch wirtschaftliche und technologische Sachzwänge ausgelöst, die zu der Gründung der sog. Verwaltungsunionen wie etwa des Internationalen Telegraphenvereins (1865) oder des Weltpostvereins (1874) führten. Vgl. *Delbrück, Jost*, „Das Völkerrecht soll auf einem Föderalismus freier Staaten gegründet sein“ – Kant und die Entwicklung internationaler Organisationen, in: *Dicke, Klaus/Kodalle, Michael (Hrsg.), Republik und Weltbürgerrecht – Kantische Anregungen zur Theorie politischer Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Weimar u. a. 1998, 181–213 (185 ff.).

² Das Abkommen zur Gründung der North American Free Trade Area (NAFTA), das am 1.1.1994 in Kraft trat, errichtet eine Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko. Die Caribbean Community (CARICOM), der gegenwärtig 13 Mitgliedstaaten angehören, und der Common Caribbean Market (CCM) wurden bereits 1973 gegründet. Ziele sind die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten durch Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, die Koordinierung der Außenpolitik und die funktionelle Kooperation in 15 nicht wirtschaftlichen Bereichen. 1994 wurde von 25 Insel- und Anrainerstaaten der Karibik und 12 abhängigen Territorien die Association of Caribbean States (ACS) gegründet, die der Intensivierung der Handelsbeziehungen und der verstärkten Kooperation

In Westeuropa hat diese Entwicklung – begünstigt durch die historischen Umstände nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges³ – zu einer besonders intensiven Form zwischenstaatlicher Kooperation geführt. Hier entstanden neben dem auf intergouvernementaler Basis errichteten Europarat und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) drei supranationale Organisationen, deren wichtigste die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war. Für den Begriff der supranationalen Organisation gibt es keine allgemein anerkannte, feststehende Definition. Legt man das Erscheinungsbild der drei europäischen Gemeinschaften zugrunde, so zeichnet sich die Supranationalität insbesondere durch drei Elemente aus: eine von den Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grade unabhängige, eigenständige Organisations- und Entscheidungsstruktur (1), die unmittelbare Anwendbarkeit von Rechtsvorschriften der Organisation innerhalb der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, deren Bürger und Behörden direkt berechtigt und verpflichtet werden können (2) und die Errichtung einer eigenen Rechtsordnung, deren Einhaltung von einem eigens dafür geschaffenen Gericht überwacht wird (3).⁴ In Anlehnung an diese drei Kriterien soll im folgenden unter dem Begriff der supranationalen Organisation eine Einrichtung verstanden werden, der die Mitgliedstaaten aufgrund eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages Hoheitsgewalt auf bestimmten Gebieten eingeräumt haben, kraft derer sie Rechtsvorschriften erlassen und Maßnahmen ergreifen kann, die nicht nur die Mitgliedstaaten als solche, sondern auch direkt deren Bürger berechtigen oder verpflichten und deren Rechtmäßigkeit von einem eigenen Gericht überprüft wird. Die Entwicklung der vergangenen vier Jahrzehnte hat gezeigt, daß der E(W)G im Wege der Vertragsänderung und der Rechtsfortbildung immer mehr Kompetenzen zuerkannt worden sind. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung bildete die Gründung der Europäischen Union im Vertrag von Maastricht, die das Ziel verfolgt, über den wirtschaftlichen Bereich hinaus eine immer engere politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten herbei-

der Mitgliedstaaten in Politik, Kultur, Wissenschaft und Technologie dienen soll. Der Mercado Común del Sur (MERCOSUR), dem Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay angehören, trat zum 1.12.1991 in Kraft. Ziel ist die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes nach europäischem Vorbild. Vgl. hierzu im Überblick *Andersen, Uwe/Woyke, Wichard* (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2. Aufl., Opladen 1995, 296 ff., 241 ff. und 125 ff.

³ *Hoffmann, Stanley*, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: Kaplan, Morton A. (Hrsg.), *Great Issues of International Politics – The International System and National Policy*, Chicago 1970, 85–122 (92 ff.).

⁴ *Capotorti, Francesco*, *Supranational Organizations*, in: *EPIL* Bd. 5 (1983), 262–268 (266 f.); vgl. dazu ausführlich *Chapuis, Cédric*, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen*, Basel u. a. 1993, 26 ff.

zuführen. Innerhalb der Europäischen Union ist die wirtschaftliche und politische Verflechtung der beteiligten Staaten noch wesentlich enger als auf der internationalen Ebene. Diese spezifische Form der regionalen Kooperation läßt deutlich werden, daß die Staaten eine Vielzahl von Aufgaben, die sie allein nicht mehr hinreichend erfüllen könnten, gemeinsam auf einer über den Staaten liegenden – also supranationalen – Ebene wahrnehmen.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf verschiedenen Ebenen ist ein Phänomen, das in der Bundesrepublik Deutschland – wie auch in anderen Bundesstaaten – wohl bekannt ist und im großen und ganzen zu zufriedenstellenden Ergebnissen führt. Bund und Länder werden aufgrund jeweils eigener, in der Verfassung niedergelegter Kompetenzen tätig, wobei es gerade bei der Durchführung der Gesetze zu einer engen Verflechtung zwischen den beiden Ebenen kommt. Diese Verflechtung setzt sich auf der dritten, der europäischen Ebene fort, da auch die europäischen Rechtsvorschriften überwiegend von den Behörden der Länder und des Bundes vollzogen werden. Bezieht man zudem den unterstaatlichen Bereich in die Betrachtung ein, so zeigt sich, daß öffentliche Aufgaben noch auf einer oder zwei weiteren Ebenen, nämlich in den Gemeinden und Kreisen oder kreisfreien Städten, erfüllt werden. Hinzu kommt, daß zahlreiche öffentliche Aufgaben von nicht-staatlichen, aber in öffentlich-rechtlicher Form organisierten Vereinigungen, wie etwa Ärzte-, Apotheker- und Anwaltskammern oder Industrie- und Handelskammern, oder in verstärktem Maße auch von privaten Unternehmen wahrgenommen werden. Gerade die vermehrte Privatisierung öffentlicher Aufgaben deutet darauf hin, daß der Staat auf veränderte wirtschaftliche und technologische Verhältnisse damit reagiert, daß er die Erfüllung dieser Aufgaben auf eine Ebene verlagert, auf der sie effizienter und kostengünstiger erfüllt werden können.⁵

Dieser skizzenhafte Überblick soll genügen, um deutlich zu machen, daß der Staat öffentliche Aufgaben in zunehmendem Maße sowohl „oben“ auf der internationalen und europäischen Ebene als auch „unten“ durch die Einschaltung regionaler, lokaler oder nicht-staatlicher Akteure erfüllt. Gemessen am Bild des traditionellen Nationalstaates, der die öffentlichen Aufgaben selbständig in einem weitgehend geschlossenen Gesellschafts- und Rechtssystem wahrnahm und nur in

⁵ Vgl. dazu z. B. *Schoch, Friedrich*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, DVBl. 1994, 962–977; *Hengstschläger, Johannes/Osterloh, Lerke/Bauer, Hartmut*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), 165–286; *Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Verfahrensprivatisierung als Modernisierung, DVBl. 1996, 225–232 m. w. N., der u. a. der Frage nachgeht, ob die Rücknahme staatlicher Erfüllungsverantwortung durch andere, funktional äquivalente Mechanismen ausgeglichen werden kann (230).