

**Hamburger Studien**  
zum Europäischen und Internationalen Recht

---

**Band 25**

# **Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration**

**Grenzen der Übertragung von  
Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz am  
Beispiel des Vertrages von Maastricht**

**Von**

**Stephanie Uhrig**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**STEPHANIE UHRIG**

**Die Schranken des Grundgesetzes  
für die europäische Integration**

**Hamburger Studien  
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Herausgegeben von  
Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,  
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

**Band 25**

# Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration

Grenzen der Übertragung von  
Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz am  
Beispiel des Vertrages von Maastricht

Von

Stephanie Uhrig



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Uhrig, Stephanie:**

Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration :  
Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz  
am Beispiel des Vertrages von Maastricht / von Stephanie Uhrig. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Hamburger Studien zum europäischen und internationalen Recht ; Bd. 25)

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-09860-9

D 361

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 3-428-09860-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Sommer 1998 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland, danke ich für seine Anregungen, seine Unterstützung und stets vorhandene Gesprächsbereitschaft. Herrn Prof. Dr. Armin Hatje danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Weiterhin danke ich den Herausgebern der „Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht“ für die Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe. Mein Dank gilt auch der Deutschen Forschungsgesellschaft für die finanzielle Unterstützung bei der Drucklegung der Arbeit.

Mein herzlicher Dank geht an alle, die mich bei der Anfertigung der vorliegenden Arbeit und im Promotionsverfahren unterstützt haben. Dieser Dank gebührt an erster Stelle meinen Eltern für ihre langjährige Unterstützung, vor allem aber dafür, daß sie immer an den erfolgreichen Abschluß dieser Arbeit geglaubt haben. Danken möchte ich auch meinen ehemaligen Kollegen des Dekanats für ihre Geduld und ihren Zuspruch. Ganz besonderer Dank gebührt Dr. Eckhard Pache für seine fortwährende Unterstützung, Kritik und unermüdlige Geduld bei der Erstellung der Arbeit. Seine Hilfe hat maßgeblich dazu beigetragen, daß diese Arbeit in der vorliegenden Fassung zustande gekommen ist.

Widmen möchte ich diese Arbeit Änne und Paul.

Dortmund, im September 1999

*Stephanie Uhrig*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
<b>A. Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz</b> .....	18
I. Übertragung von Hoheitsrechten .....	18
1. Hoheitsrecht .....	18
2. Übertragung .....	20
3. Beispiele für die Übertragung von Hoheitsrechten .....	25
a) Zentralkommission nach der Mannheimer Revidierten Rheinschiff- fahrtsakte .....	25
b) Europäische Kernenergie-Agentur .....	27
c) Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union .....	29
d) Eurocontrol .....	31
e) Europäische Gemeinschaft .....	36
f) NATO .....	40
g) Europäische Menschenrechtskonvention .....	42
4. Ergebnis .....	44
II. Regelungen des Grundgesetzes zur Übertragung von Hoheits- rechten .....	46
1. Präambel .....	48
2. Artikel 24 Absatz 1 GG .....	49
a) Übertragung auf zwischenstaatliche Einrichtungen .....	51
b) Übertragung durch den Bund .....	55
aa) Grundsatz fehlender Kompetenz der Bundesländer zur Hoheits- rechtsübertragung .....	55
bb) Ausnahme: Artikel 24 Absatz 1 a GG .....	57

cc) Kompensation für übertragene Länderhoheitsrechte durch Konsultation.....	60
c) Übertragung durch Gesetz.....	64
aa) Rechtsverordnung.....	65
bb) Artikel 79 Absätze 1 und 2 GG.....	65
cc) Beteiligung des Bundesrates.....	67
d) Grenzen der Übertragung.....	70
aa) Grundrechte.....	73
(1) Grundrechtsschutz durch die zwischenstaatliche Einrichtung ....	74
(2) Inhaltliche Anforderungen an den Grundrechtsschutz.....	75
(3) Ergebnis.....	77
bb) Artikel 79 Absatz 3 GG.....	77
(1) Schutz der Grundsätze des Artikels 1 GG.....	79
(2) Schutz der Grundsätze des Artikels 20 GG.....	81
(a) Demokratie .....	81
(b) Bundesstaat.....	82
(c) Sozialstaat.....	84
(d) Rechtsstaat.....	85
(3) Ergebnis.....	87
cc) Aufgabe der deutschen Staatlichkeit.....	88
e) Ergebnis .....	92
3. Artikel 23 n.F. GG .....	94
a) Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union (Absatz 1).....	95
aa) Ermächtigung zur Übertragung (Integrationsklausel).....	97
bb) Inhaltliche Anforderungen an die Europäische Union (Strukturklausel).....	106
(1) Föderative Grundsätze .....	109
(2) Demokratische Grundsätze .....	113
(3) Rechtsstaatliche Grundsätze .....	118

(4) Soziale Grundsätze .....	120
(5) Grundrechtsschutz .....	121
(6) Grundsatz der Subsidiarität.....	122
cc) Grenzen der Übertragung .....	131
(1) Artikel 79 Absatz 3 GG .....	131
(2) Aufgabe der deutschen Staatlichkeit.....	134
b) Innerstaatliches Verfahren der Übertragung (Absätze 2 – 7 GG).....	136
aa) Beteiligung des Bundestages .....	137
bb) Beteiligung des Bundesrates .....	142
(1) Grundsatz der Beteiligung des Bundesrates (Absatz 4) .....	145
(2) Formen der Beteiligung (Absatz 5).....	146
(3) Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch den Bundesrat (Absatz 6).....	153
(4) Ausführungsgesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern (Absatz 7).....	160
c) Ergebnis Artikel 23 GG.....	161
III. Ergebnis Teil A .....	165
<b>B. Übertragung von Hoheitsrechten durch den Vertrag über die Europäische Union.....</b>	<b>169</b>
I. Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik .....	171
II. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.....	180
III. Artikel F Absatz 3 EU-Vertrag.....	185
IV. Europäische Gemeinschaft .....	189
1. Unionsbürgerschaft .....	189
2. Sozialpolitik .....	194
a) Änderungen des EWG-Vertrages .....	195
b) Abkommen über die Sozialpolitik.....	196
aa) Inhalt des Abkommens über die Sozialpolitik .....	196
bb) Rechtsnatur des Abkommens über die Sozialpolitik .....	199

3. Änderungen der Artikel 126 ff. EGV .....	204
a) Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend .....	205
b) Kultur .....	208
c) Gesundheitswesen .....	209
d) Verbraucherschutz .....	211
e) Transeuropäische Netze.....	212
f) Industrie.....	214
g) Entwicklungszusammenarbeit.....	216
h) Ergebnis .....	217
4. Wirtschaftsunion.....	220
a) Wirtschaftspolitische Kompetenzen der Europäischen Wirtschaftsge- meinschaft nach dem EWG-Vertrag.....	221
aa) Gemeinsamer Markt .....	222
bb) Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.....	229
cc) Artikel 102 a EWG-Vertrag.....	231
b) Wirtschaftsordnung des EG-Vertrages.....	232
aa) Koordination der Wirtschaftspolitik .....	233
bb) Überwachung der Wirtschaftspolitik.....	234
cc) Überwachung der Haushaltslage .....	237
c) Ergebnis .....	248
5. Währungsunion.....	250
a) Währungspolitische Kompetenzen der Europäischen Wirtschaftsge- meinschaft nach dem EWG-Vertrag.....	251
aa) Gründungsphase .....	251
(1) Internationale Übereinkünfte außerhalb des EWG-Vertrages... 252	
(a) Abkommen von Bretton Wood.....	252
(b) Europäische Zahlungsunion.....	253
(2) Regelungen des EWG-Vertrages .....	254
(a) Artikel 104 EWG-Vertrag .....	255

(b) Artikel 105 EWG-Vertrag .....	255
(c) Artikel 106 EWG-Vertrag.....	258
(d) Artikel 107 EWG-Vertrag.....	260
(3) Ergebnis.....	262
bb) Entwicklung der monetären Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten .	262
(1) Zusammenbruch des Systems von Bretton Wood und Beginn der währungspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.	263
(2) Europäischer Wechselkursverbund.....	267
(3) Europäisches Wechselkurssystem.....	269
(a) ECU.....	273
(b) Wechsel- und Interventionsmechanismus.....	275
(c) Kreditmechanismen .....	277
cc) Artikel 102 a EWG-Vertrag.....	278
dd) Ergebnis .....	279
b) Währungsordnung des EG-Vertrages.....	281
aa) Erste Stufe .....	281
(1) Konvergenzentscheidung.....	282
(2) Beschluß über die Zusammenarbeit zwischen den Zentralban- ken der Mitgliedstaaten .....	284
(3) Vorbereitung der Liberalisierung des Kapital- und Zahlungs- verkehrs .....	287
(4) Ergebnis.....	287
bb) Zweite Stufe .....	288
(1) Verbot der Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs.	289
(2) Europäisches Währungsinstitut.....	290
(a) Aufbau des Europäischen Währungsinstituts.....	291
(b) Aufgaben des Europäischen Währungsinstituts.....	293
(c) Handlungsbefugnisse des Europäischen Währungs- instituts.....	298
(3) Ergebnis.....	300

cc) Dritte Stufe .....	302
(1) Voraussetzungen für den Eintritt in die dritte Stufe.....	302
(a) Konvergenzkriterien .....	302
(b) Verfahren für den Beginn der dritten Stufe.....	318
(2) Funktionieren der dritten Stufe .....	331
(a) Beschlüsse des Rates .....	331
(b) Europäisches System der Zentralbanken .....	348
(aa) Europäische Zentralbank .....	349
(bb) Nationale Zentralbanken .....	362
(3) Ergebnis Dritte Stufe .....	367
dd) Ergebnis Währungsordnung des EG-Vertrages.....	370
V. Ergebnis Teil B.....	372
<b>C. Zulässigkeit der Hoheitsrechtsübertragungen des Vertrages über die Europäische Union nach dem Grundgesetz.....</b>	<b>377</b>
I. Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik .....	377
1. Förderative Grundsätze .....	378
a) Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten.....	378
aa) Europäischer Rat .....	379
bb) Rat.....	383
b) Achtung der Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten.....	387
c) Ergebnis .....	388
2. Demokratische Grundsätze .....	389
a) Demokratische Legitimation durch die Mitgliedstaaten.....	389
b) Demokratische Legitimation durch die Beteiligung der Unionsbürger ..	392
c) Ergebnis .....	394
3. Rechtsstaatliche Grundsätze.....	394
4. Soziale Grundsätze.....	399
5. Grundrechtsschutz .....	399
6. Grundsatz der Subsidiarität.....	401

7. Fortgeltung innerstaatlicher Verfassungsprinzipien.....	401
a) Vorgaben des Artikels 79 Absatz 3 GG.....	402
b) Aufgabe der Staatlichkeit.....	404
8. Ergebnis.....	407
II. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.....	408
1. Föderative Grundsätze.....	409
a) Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten.....	409
b) Achtung der Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten.....	415
2. Demokratische Grundsätze.....	417
a) Demokratische Legitimation durch die Mitgliedstaaten.....	418
b) Demokratische Legitimation durch die Beteiligung der Unionsbürger ..	420
3. Rechtsstaatliche Grundsätze.....	423
4. Soziale Grundsätze.....	429
5. Grundrechtsschutz.....	430
6. Grundsatz der Subsidiarität.....	432
7. Fortgeltung innerstaatlicher Verfassungsprinzipien.....	434
a) Vorgaben des Artikels 79 Absatz 3 GG.....	434
b) Aufgabe der Staatlichkeit.....	437
8. Ergebnis.....	438
III. Europäische Gemeinschaft.....	440
1. Föderative Grundsätze.....	441
a) Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten.....	441
b) Achtung der Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten.....	451
aa) Neufassung des Artikels 146 EG-Vertrag.....	451
bb) Ausschuß der Regionen.....	453
cc) Ergebnis.....	457
2. Demokratische Grundsätze.....	458
a) Demokratische Legitimation durch die Mitgliedstaaten.....	458
b) Demokratische Legitimation durch die Beteiligung der Unionsbürger ..	473

c) Ergebnis .....	487
3. Rechtsstaatliche Grundsätze.....	489
4. Soziale Grundsätze.....	501
5. Grundrechtsschutz .....	508
6. Grundsatz der Subsidiarität.....	514
7. Fortgeltung innerstaatlicher Verfassungsprinzipien.....	520
a) Vorgaben des Artikels 79 Absatz 3 GG.....	520
b) Aufgabe der deutschen Staatlichkeit .....	531
8. Ergebnis .....	535
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>539</b>

## Einleitung

Die Europa-Euphorie der Vergangenheit ist verfliegen. Wie die eher kargen Ergebnisse von Amsterdam<sup>1</sup> zeigen, ist in der wellenförmig verlaufenden Entwicklung der europäischen Integration derzeit eher eine Talsohle zu durchschreiten, bevor neue Gipfel in Angriff genommen werden können. Diese Stimmungslage deutete sich in Deutschland bereits im Zusammenhang mit der Ratifikation des als Vertrag von Maastricht bezeichneten Vertrages über die Europäische Union (EUV) an<sup>2</sup>. Während politisch vor allem die wirtschaftlichen, sozial- und arbeitsmarktpolitischen sowie die außenpolitischen Vor- und Nachteile einer Ratifikation Gegenstand intensiver und leidenschaftlicher Auseinandersetzungen waren, warf die Ratifikation des EU-Vertrages verfassungsrechtlich davon gänzlich zu unterscheidende Probleme auf: Wie weit ermöglicht es das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, sich internationalen oder supranationalen Organisationen anzuschließen und diesen Organisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben gegebenenfalls auch eigenständige Entscheidungsbefugnisse einzuräumen? Ist unter der Geltung des Grundgesetzes auch eine Beteiligung Deutschlands an einem europäischen Bundesstaat zulässig? Welche Kompetenzen können auf Hoheitsträger der Europäischen Union übertragen werden, welche müssen nach dem Grundgesetz zwingend durch die deutschen Organe selbst ausgeübt werden?

Die Ratifikation des EU-Vertrages hat aber nicht nur in Deutschland, sondern auch in einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten politische und verfassungsrechtliche Grundsatzdiskussionen über Ausmaß, Ziel und Grenzen der europäischen Integration ausgelöst<sup>3</sup>. In Dänemark, Frankreich und Irland mußten Volksabstimmungen über die Ratifikation durchgeführt werden, und in mehreren Mitgliedstaaten konnte die Ratifikation erst nach einer Änderung der nationalen Verfassungen erfolgen<sup>4</sup>. Auch in anderen Mitgliedstaaten als in der Bundesrepublik Deutschland kam es zu gerichtlichen Verfahren im Zusammen-

---

<sup>1</sup> ABl. 1997 Nr. C 340 S. 1.

<sup>2</sup> ABl. 1992 Nr. C 191 S. 1.

<sup>3</sup> Hierzu ausführlich *Hilf/Pache*, Vorb. zum EUV, Rn. 23, 29 ff., in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EUV.

<sup>4</sup> Näher *Hölscheidt/Schotten*, S. 30 ff.; *Körkemeyer*, S. 106 ff.; *Heinrichs*, DÖV 1994, S. 368 ff. m.w.N.

hang mit der innerstaatlichen Umsetzung des EU-Vertrages<sup>5</sup>. In diesen Verfahren ging es vor allem um die Frage, welche Verfassungsänderungen erforderlich waren, um die Ratifikation zu ermöglichen, oder um die Ordnungsmäßigkeit des innerstaatlichen Verfahrens<sup>6</sup>. Bemerkenswert daran ist, daß nicht in den klassischen Nationalstaaten wie etwa Großbritannien oder Frankreich, sondern vor allem in Deutschland die Sorge um die Bewahrung der Nationalstaatlichkeit in den Vordergrund der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung rückte<sup>7</sup>. Die Diskussion in Deutschland hat gezeigt, daß das Verhältnis von deutschem Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht noch längst nicht geklärt<sup>8</sup> und insbesondere die Frage nach den möglichen verfassungsrechtlichen Schranken der deutschen Integrationspolitik noch nicht hinreichend beantwortet ist<sup>9</sup>.

Dieser Fragestellung soll im folgenden nachgegangen werden. Berücksichtigung findet hierbei die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, die die Ratifikation des EU-Vertrages für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hat<sup>10</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung aber auch Hinweise gegeben, die die Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten betreffen, und es hat Auslegungen des Grundgesetzes vorgenommen, die künftigen Integrationsschritten Deutschlands und den Handlungen der Europäischen Union einen begrenzenden Rahmen vorgeben.

Gleichwohl sind nicht alle Fragen im Hinblick auf die Übertragung von Hoheitsrechten beantwortet. Welche Forderungen werden etwa durch den neuen Artikel 23 GG an die Struktur der Europäischen Union gestellt? Welche Beteiligungsmöglichkeiten stehen den deutschen Verfassungsorganen im Vorfeld der Übertragung von Hoheitsrechten zu, und wie wirkt sich eine derartige Beteiligung auf die Möglichkeiten der Übertragung von Hoheitsrechten aus? Gibt es eine Grenze zwischen der Übertragung einzelner Hoheitsrechte und der Übertragung ganzer Hoheitsbereiche? Droht durch die Fülle erfolgter und zu erwartender Hoheitsrechtsübertragungen ein nach dem Grundgesetz nicht hinnehm-

---

<sup>5</sup> Zu den Entscheidungen des französischen Verfassungsrates *Walter*, EuGRZ 1993, S. 183 ff.; zum Verfahren in Großbritannien *Hölscheidt/Schotten*, S. 57 ff.; zu den Verfahren vor den Verfassungsgerichten Frankreichs und Spaniens *Hofmann*, S. 943 ff.

<sup>6</sup> *Heinrichs*, DÖV 1994, S. 373 ff.

<sup>7</sup> *Heintzen*, EuR 1994, S. 35 ff.; *Steinberger*, FS Bernhardt, S. 1314.

<sup>8</sup> Seidel formuliert in diesem Zusammenhang: „Die Eingliederung Deutschlands in die Integration Europas ist seit jeher mit der Frage verbunden, welche Vorgaben und Grenzen ihr durch das Grundgesetz gesetzt sind.“, *ders.*, Deutsche Verfassung, S. 1.

<sup>9</sup> *Steinberger*, FS Bernhardt, S. 1314; *Huber*, ThürVBl. 1994, S. 2.

<sup>10</sup> BVerfGE 89, S. 155 ff.

barer Verlust an Staatlichkeit? Insofern hat die Feststellung Klaus Sterns aus dem Jahre 1984 weiterhin grundlegende Bedeutung: „Es war und ist eine der großen verfassungsrechtlichen Fragen des Grundgesetzes, die verfassungsrechtlichen Schranken des Übertragungsaktes und seine Rechtsfolgen zu ermitteln.“<sup>11</sup>

Ziel der folgenden Ausführungen ist es, die Möglichkeiten der Übertragung von Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz und die vom Grundgesetz aufgestellten Grenzen solcher Hoheitsrechtsübertragungen aufzuzeigen, die sowohl den Adressaten der übertragenen Hoheitsrechte als auch den Schutz grundlegender Strukturen der deutschen Verfassungsordnung betreffen (Teil A.). Vor diesem Hintergrund wird der Vertrag von Maastricht daraufhin untersucht, in welchen Regelungsbereichen er Hoheitsrechtsübertragungen von den Vertragsparteien auf die Europäische Union oder auf die Europäische Gemeinschaft beinhaltet (Teil B.). Im Anschluß daran wird der Frage nachgegangen, ob mit dem Vertrag von Maastricht die Grenzen, die das Grundgesetz für Hoheitsrechtsübertragungen aufstellt, überschritten worden sind (Teil C.).

---

<sup>11</sup> Stern, Bd. I, S. 535.