

**Robert Fischer, Die Offenheit des deutschen Grundgesetzes und der spanischen Verfassung für den Fortgang der europäischen Integration. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik von Art. 23**

**I GG und Art. 93 S. 1 CE, Hartung-Gorre Verlag, Konstanz 1999 (Konstanzer Schriften zur Rechtswissenschaft, Bd. 147), 325 S., 88,80 DM, ISBN 3-89649-448-1**

Die „europäische Integration“ ist eine Form besonders enger internationaler Zusammenarbeit: sie beschränkt die Souveränität der beteiligten Staaten. Deshalb bedarf sie in den nationalen Verfassungen besonderer „Integrationsnormen“, die eine solche Zusammenarbeit erlauben und ihr zugleich Grenzen setzen. *Robert Fischer* untersucht die deutsche und die spanische Integrationsnorm, und seine Konstanzer Dissertation wird so zugleich zu einem Kommentar des Art. 23 I GG und des Art. 93 S. 1 CE, oder, wie der Untertitel es nennt, ein Beitrag zu deren Dogmatik. Dieser läßt sich naturgemäß nur sinnvoll eingrenzen, wenn möglichst Klarheit über Stand und Ziel der europäischen Zusammenarbeit herrscht. Folgerichtig skizziert *Fischer* zunächst diese Grundlagen. Er qualifiziert die Europäische Gemeinschaft und – insoweit habe ich Zweifel – die Europäische Union als völkerrechtliche Staatenverbindungen in Form supranationaler Organisationen und stellt die hieraus folgenden Fragen, die zu beantworten sind, bevor man die nationalen Integrationsnormen auslegt: Sind beim EG- und EU-Vertrag Vertragsaufhebung, Austritt und Kündigung möglich? Unter „sehr engen Voraussetzungen“ hält der Verf. einen Austritt der Mitgliedstaaten für denkbar.

Der folgende informative Einblick in Art. 23 I GG kann für die Auslegung des Satzes 1 („Übertragung“ von „Hoheitsrechten“) unter Hinweis auf die Spezialität dieser Bestimmung gegenüber Art. 24 I GG an die teils gleichlautenden Begriffe in Art. 24 I GG anknüpfen. Von besonderer Bedeutung im Verhältnis der Sätze 2 und 3 des Art. 23 I GG ist die Streitfrage, wann ein Gesetz, das Hoheitsrechte überträgt, einer verfassungsändernden Mehrheit (Art. 79 II GG) bedarf. Ist eine solche Übertragung (Art. 23 I 2 GG) eine Verfassungsänderung (Art. 23 I 3 i. V. mit Art. 79 II GG)? *Fischer* nimmt dies erst an bei einem „meßbaren Einflußverlust“ Deutschlands in der inneren Entscheidungsstruktur der Gemeinschaft. Die vordergründige Unschärfe dieses Merkmals wird an *Fischers* Beispielen anschaulich, etwa habe Deutschland durch die Norderweiterung der EG meßbar an Einfluß verloren, weil die Zahl der deutschen

Abgeordneten im Europäischen Parlament sich prozentual verkleinerte; also habe das (einstimmig beschlossene) deutsche Gesetz zu den Beitrittsverträgen der Zweidrittelmehrheit auch bedurft.

Art. 23 I 3 GG bestimmt den Art. 79 III GG zu einer Grenze der Integration, und deshalb erörtert *Fischer* die damit verbundenen Fragen näher: Garantiert Art. 79 III GG die Eigenstaatlichkeit Deutschlands? Ja, mit der Folge, daß die Eingliederung Deutschlands in einen Bundesstaat Europa ausgeschlossen ist. Was muß für Deutschland – für Bund und Länder – erhalten bleiben? Der Bestand der Bundesländer, ein Mindestmaß an Gesetzgebungskompetenzen in Bund und Ländern, wobei allerdings ohne Verfassungsverstoß Länderkompetenzen in Mitwirkungsrechte bei EG/EU-Angelegenheiten umgestaltet werden dürfen. Ist die maßgebliche Beteiligung der Bundesregierung an der EG-Rechtsetzung im Rat aus bundesverfassungsrechtlicher Gewaltenteilungssicht hinnehmbar? Ja, weil Art. 23 II-VII GG verfassungskonform einen noch angemessenen Ausgleich schafft. Dennoch hindert das Demokratieprinzip (Art. 23 I 3 i. V. m. Art. 79 III i. V. m. Art. 20 GG) nicht eine Übertragung „echter“ Parlamentskompetenzen an das europäische Parlament. Nicht überzeugt hat mich dagegen die Behauptung, Art. 79 III GG (i. V. mit Art. 23 I 3 GG) enthalte auch eine finanzielle Grenze, nach der es genüge, wenn 2/3 aller Staatseinnahmen Deutschlands dem Bund und den Ländern verblieben.

Der für den deutschen Leser noch interessantere und nach den Ausführungen über Deutschland besonders spannende nächste Teil gilt der Integrationsoffenheit Spaniens. Er fällt vergleichsweise kurz aus (S. 217-284), und hat man ihn zu Ende gelesen, möchte man die einleitende These kaum glauben, die spanischen Verfassungsnormen zur europäischen Integration entsprächen den deutschen. Zwar sollte schon, als 1978 die spanische Verfassung geschaffen wurde, Art. 93 S. 1 CE den Beitritt Spaniens zur EG (1986) vorbereiten. Die spanische Integrationskonzeption erlaubt aber nicht, wie *Fischer* belegt, die Übertragung staatlicher Kompetenzen auf die supranationale Organisation, sondern nur die Übertragung der Ausübung dieser Kompetenzen (allerdings stellt *Fischer* auch die neuere Ansicht von *López Castillo* vor, die der deutschen Konzeption näher

steht). Die Übertragung der Kompetenzausübung bedarf zudem einer besonderen Gesetzesart, des Organgesetzes, für die es in Deutschland keine Entsprechung gibt. Immerhin machte der Vertrag von Maastricht auch eine Verfassungsänderung (zum Kommunalwahlrecht der Unionsbürger) nötig, um den sonst offenkundigen Widerspruch zu Art. 13 II CE a. F. zu vermeiden. Umstritten ist, ob Integrationsverträge Spaniens an der gesamten Verfassung zu messen sind (so mit dem Verfassungsgericht *der Autor*) oder nur an einen Verfassungskern (so zum Teil die Literatur). So oder so aber erlaubt die spanische Verfassung auch ihre Gesamtrevision, folglich gibt es keine unüberwindbaren Grenzen, keine Ewigkeitsgarantie. *Fischer* skizziert, wie die spanische Rechtswissenschaft dennoch versucht, solche Integrationsgrenzen herauszuarbeiten: vor allem die Souveränität Spaniens, zudem das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip, die Grundrechte, das Wahlrecht, der Bestand der Comunidades Autónomas. Eine Eingliederung Spaniens in einen etwaigen Bundesstaat Europa soll auf diese Weise ausgeschlossen sein – dies entspräche in der Tat der deutschen Rechtslage. Doch eine dem deutschen Art. 23 I GG vergleichbare dogmatische Klarheit ist im spanischen Recht nicht erreicht, sieht man von wenigen Stimmen ab (die *Fischer* anhand derjenigen von *Pérez Tremps* vorstellt), auch scheinen mir die Betonung der Souveränität Spaniens als Integrationsgrenze und die Unterscheidung zwischen Kompetenzübertragung und Übertragung der Kompetenzausübung weniger dem deutschen als dem französischen Konzept zu ähneln (vgl. zu diesem etwa *Jörg Gundel*, Die Einordnung des Gemeinschaftsrechts in die französische Rechtsordnung, 1997, S. 114 ff).

Zusammengefaßt: *Robert Fischer* hat eine informative und anregende Doktorarbeit geschrieben, die unser Verständnis von Spaniens Weg in die europäische Union rechtsvergleichend voranbringt.

**Privatdozent Dr. Martin Ibler, Universität  
Göttingen**