

Thomas Schmitz

# Integration in der Supranationalen Union

Das europäische Organisationsmodell einer  
prozeßhaften geo-regionalen Integration und seine  
rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsübersicht

Einleitung

## **1. Kapitel: Problemstellung**

- A. Die Weltordnung der Nationalstaaten im Umbruch
- B. Eine fest etablierte supranationale Größenordnung in Europa
- C. Eine noch nicht bewältigte Ausdifferenzierung öffentlicher Gewalt
- D. Die Sorge um die Grundwerte und Grundstrukturen in der politischen Gemeinschaft

## **2. Kapitel: Eine neue Organisationsform: die Supranationale Union**

- A. Das europäische Modell einer neuen Form von Gemeinschaft
- B. Stellung und Rechtsnatur der Supranationalen Union
- C. Der Staat in der Supranationalen Union
- D. Die Hoheitsgewalt der Supranationalen Union

## **3. Kapitel: Homogenität in der Supranationalen Union**

- A. Einführung
- B. Die Notwendigkeit von Homogenität in der Supranationalen Union
- C. Die Sicherung der Homogenität in der Supranationalen Union

## **4. Kapitel: Die Verfassung der Supranationalen Union**

- A. Einführung
- B. Die Möglichkeit einer Verfassung für die Supranationale Union
- C. Die noch ausstehende Verfassung der Europäischen Union
- D. Anforderungen an die Verfassung einer Supranationalen Union

Ausblick

Ergebnisse - Resume - Resumen - Summary

# Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	19
Einleitung.....	27
<b>1. Kapitel: Problemstellung</b> .....	<b>29</b>
<b>A. Die Weltordnung der Nationalstaaten im Umbruch</b> .....	<b>31</b>
I. Die alte Ordnung: der Nationalstaat als Grundlage von Macht, Recht und Politik.....	31
1) Eine nationalstaatlich gegliederte Welt.....	31
2) Ein nationalstaatlich orientiertes Denken.....	34
a) Ein nationenbezogenes Denken.....	36
b) Ein staatszentriertes Denken.....	40
c) Ein einzelstaatsbezogenes Denken.....	41
3) Exkurs: die vielschichtigen Hintergründe des nationalstaatlichen Denkens.....	44
II. Die wachsende Gewißheit: die Überforderung des Nationalstaates durch die Probleme unserer Zeit.....	50
1) Das Phänomen: neue Gefahren und Aufgabenstellungen, die sich im nationalen Alleingang nicht bewältigen lassen.....	50
2) Der Hintergrund: eine ständige Wechselwirkung von Integration, Entwicklung und Veränderungen der Problemdimensionen.....	53
III. Die Perspektive: Überwindung oder Anpassung des Nationalstaates? . . . .	54
1) Das Modell des großflächigen Superstaates.....	54
2) Der Nationalstaat selbst auf der Suche nach neuen Wegen.....	56
<b>B. Eine fest etablierte supranationale Größenordnung in Europa</b> .....	<b>64</b>
I. Ein europäischer supranationaler Herrschaftsverband.....	64
II. Ein fortdauernder Einigungsprozeß ohne historische Vorbilder.....	65
III. Die Folge: Unsicherheit und Verwirrung in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.....	70
1) Keine einheitliche Begrifflichkeit.....	70
2) Keine Klarheit über grundlegende Zusammenhänge.....	76
3) Tendenzen zu einseitiger oder verzerrter Problemwahrnehmung.....	80

<b>C. Eine noch nicht bewältigte Ausdifferenzierung öffentlicher Gewalt ..</b>	<b>85</b>
I. Ein vielschichtiges Erscheinungsbild öffentlicher Gewalt .....	85
II. Ein unaufgearbeiteter Wandel der Rolle des Staates.....	89
<b>D. Die Sorge um die Grundwerte und Grundstrukturen in der politischen Gemeinschaft.....</b>	<b>93</b>
I. Demokratie.....	94
II. Grundrechte.....	97
III. Rechtsstaatlichkeit.....	99
IV. Sozialstaatlichkeit.....	102
V. Bundesstaatlichkeit und Einheitsstaatlichkeit.....	104
VI. Nationale und regionale Identität.....	107
<b>2. Kapitel: Eine neue Organisationsform: die Supranationale Union.....</b>	<b>113</b>
<b>A. Das europäische Modell einer neuen Form von Gemeinschaft .....</b>	<b>113</b>
<b>I. Von der staatenübergreifenden Institution für Spezialaufgaben zum allgemeinen (west-) europäischen Integrationsverband.....</b>	<b>114</b>
1) Der Start der europäischen Integration mit einer supranationalen Fachorganisation zur Kontrolle der Kohle- und Stahlwirtschaft (1952).....	114
2) Die Entstehung einer auf Sachgebiete beschränkten institutionalisierten westeuropäischen Staatengemeinschaft (1958 -1967).....	115
3) Die Fortentwicklung der westeuropäischen Staatengemeinschaft zu einem allgemeinen Integrationsverband (1967 -1987).....	119
4) Konsolidierung und Ausbau des Integrationsverbandes (seit 1987).....	125
5) Exkurs: keine Relativierung der Bedeutung des Integrationsverbandes durch Europarat, OSZE oder EWR.....	131
<b>II. Gebilde „monstro simile“ oder Prototyp einer neuen Organisationsform?</b>	<b>135</b>
1) Die Europäische Union als Herrschaftsverband mit besonderen Kennzeichen.....	137
a) Ein <i>Herrschaftsverband</i> , nicht nur ein Forum.....	137
b) Ein <i>einheitlicher</i> europäischer Herrschaftsverband mit verstreuten institutionellen und rechtlichen Grundlagen.....	137
aa) Die Europäische Union als Klammer?.....	138
bb) Die Europäische Union als Einheitsverband, in dem die Gemeinschaften verschmolzen sind?.....	145
cc) Die Europäische Union als Säulen-Konstruktion?.....	149

dd) Die Europäische Union als Gesamtverband mit unterschiedlichen Handlungsträgern.....	151
c) Ein <i>supranationaler Integrationsverband</i> : supranationale Organisation, institutioneller Rahmen für intergouvernementale Kooperation und Standort des materiellen Rechts der Integration.....	155
d) Ein <i>allgemeiner</i> Herrschaftsverband ohne konzeptionelle Begrenzung auf einzelne Aufgabenbereiche.....	159
e) Ein Herrschaftsverband in <i>ständiger Fortentwicklung</i> .....	160
2) Die Europäische Union als Vertreter einer neuen Kategorie von Staatengemeinschaften.....	163
3) Die Europäische Union als Modellfall einer Supranationalen Union.....	164
<b>B. Stellung und Rechtsnatur der Supranationalen Union.....</b>	<b>169</b>
I. Die Supranationale Union als besondere Form der supranationalen und damit zugleich der internationalen Organisation.....	169
II. Die Supranationale Union als besondere Form des Staatenbundes.....	172
III. Die Supranationale Union als besondere Form des Bundesstaates?.....	176
1) Zur Unterscheidung des Bundesstaates vom Staatenbund und von der supranationalen Organisation.....	178
a) Zur völkerrechtlichen Gebotenheit der Unterscheidung.....	179
aa) Die Vorgabe der Trennung von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationsformen durch die Grundkonzeption des Völkerrechts.....	180
bb) Die Unzulänglichkeit der Paradigmen Bundesstaat - Staatenbund.....	186
b) Zum Inhalt der Unterscheidung.....	188
aa) Der völkerrechtliche Existenzschutz des Staates.....	188
bb) Die Souveränität des Staates.....	189
cc) Die Kontrolle des Staates über alle auf sein Hoheitsgebiet einwirkende Hoheitsgewalt.....	192
c) Zu den Kriterien der Unterscheidung.....	193
2) Zur fehlenden Staatsqualität der Supranationalen Union und insbesondere des Modellfalles Europäische Union.....	198
a) Zur fehlenden völkerrechtlichen Willenserklärung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über den Übergang der Staatlichkeit.....	198
b) Zur konzeptionellen NichtStaatlichkeit der Organisationsform Supranationale Union.....	201
c) Exkurs: Zu den Hürden des Überganges zum Bundesstaat für eine rechtsstaatlich orientierte Supranationale Union.....	203
aa) Die Unzulässigkeit der Mitwirkung an einer verfassungswidrigen Entstaatlichung der Mitgliedstaaten.....	203
bb) Die verfassungsrechtlichen Hindernisse für die Aufgabe der Staatlichkeit in den Mitgliedstaaten.....	205

cc) Vorbereitende Neuverfassungsgebung in den Mitgliedstaaten als Voraussetzung für einen Übergang zum Bundesstaat in ungebrochener Rechtsstaatlichkeit.....	212
IV. Die Supranationale Union als staatsähnliche Organisationsform der Integration.....	215
1) Eine eigenständige Organisationsform.....	215
2) Eine entstandene, nicht konzipierte Organisationsform.....	216
3) Eine nichtstaatliche aber staatsähnliche Organisationsform.....	217
4) Eine spezifische Organisationsform für den Übergang zum Kulturkreis-Bundesstaat.....	220
a) Die objektive Zielgerichtetheit der Supranationalen Union auf die Entwicklung zum Bundesstaat.....	221
b) Der Abschluß der supranationalen Integration: geo-regionaler Nationalstaat oder Kulturkreis-Bundesstaat?.....	226
c) Die Rolle der Supranationalen Union als Organisationsform des Überganges.....	231
<b>C. Der Staat in der Supranationalen Union.....</b>	<b>235</b>
I. Die mitgliedschaftlichen Grundpflichten des Staates.....	235
II. Die unbeeinträchtigte Souveränität des Staates.....	237
1) Der Staat als Inhaber uneingeschränkter Hoheitsgewalt.....	238
2) Der Staat als Ansprechpartner und Handelnder im völkerrecht- lichen Verkehr.....	243
3) Der Staat als Gegenstand einer ungeschmälernten verfassung- gebenden Gewalt.....	244
III. Die Letztverantwortung des Staates.....	247
IV. Der Anspruch des Staates auf Mitentscheidung bei grundlegenden Veränderungen der Union.....	249
V. Der Anspruch des Staates auf gleiche Mitwirkung bei der Willens- bildung in der Union.....	253
VI. Austritt und Ausschluß.....	257
1) Die Fähigkeit des Staates zum faktischen Austritt.....	262
2) Das Austrittsrecht des Staates.....	264
a) Staatstheoretischer Hintergrund.....	264
b) Das Austrittsrecht nach dem Gründungsvertrag.....	266
c) Das Austrittsrecht nach dem Recht der völkerrechtlichen Verträge ..	268
aa) Austrittsrecht wegen erheblicher Vertragsverletzung der anderen (Art. 60 II lit. a WVRK).....	269
bb) Austrittsrecht nach der clausula rebus sie stantibus (Art. 62 WVRK).....	270
cc) Austrittsrecht aus der Natur des Vertrages (Art. 56 I lit. b WVRK).....	272

3) Das Ausschlußrecht der Union oder der anderen Mitgliedstaaten . . . . .	274
a) Staatstheoretischer Hintergrund . . . . .	274
b) Die Ausschlußkompetenz der Union nach dem Gründungsvertrag ..	276
c) Das Ausschlußrecht der anderen Mitgliedstaaten nach dem Recht der völkerrechtlichen Verträge . . . . .	278
aa) Ausschluß unter Berufung auf die clausula rebus sie stantibus (Art. 62 WVRK) . . . . .	279
bb) Ausschluß wegen erheblicher Vertragsverletzung (Art. 60 II lit. a WVRK) . . . . .	280
cc) Insbesondere: Ausschluß wegen beharrlicher Nicht- umsetzung bzw. Nichtausführung einzelner Sekundär- rechtsakte der Union . . . . .	283
<b>D. Die Hoheitsgewalt der Supranationalen Union</b> . . . . .	289
I. Eine eigenständige öffentliche Gewalt auf geo-regionaler Ebene . . . . .	289
1) Ein unmittelbarer hoheitlicher Zugriff auf innerstaatliche Institutionen und Bürger . . . . .	289
2) Ein geo-regionaler Wirkungskreis . . . . .	290
3) Eine einheitliche Gewalt für den gesamten Wirkungskreis . . . . .	290
II. Eine von den Gründerstaaten geschaffene öffentliche Gewalt . . . . .	293
1) Die Errichtung des supranationalen Hoheitsträgers als Voraus- setzung für die Entstehung der supranationalen Gewalt . . . . .	294
2) Die einzelstaatliche Anordnung der innerstaatlichen hoheitlichen Bindungswirkung als Voraussetzung für die Entstehung und Erstreckung der supranationalen Gewalt . . . . .	295
III. Eine staatenübergreifende, aber nicht überstaatliche öffentliche Gewalt.	298
IV. Eine begrenzte öffentliche Gewalt . . . . .	298
V. Eine autonom ausgeübte öffentliche Gewalt . . . . .	299
<b>3. Kapitel: Homogenität in der Supranationalen Union</b> . . . . .	301
<b>A. Einführung</b> . . . . .	301
I. Homogenität als Grundkategorie des Bundesstaates . . . . .	302
1) Befund . . . . .	302
2) Begründung . . . . .	304
3) Übertragbarkeit? . . . . .	307
II. Homogenität im Verband und Homogenität im Volk . . . . .	309
III. Homogenität, Heterogenität und Uniformität . . . . .	311

<b>B. Die Notwendigkeit von Homogenität in der Supranationalen Union</b>	<b>313</b>
I. Homogenität als Voraussetzung der Stabilität: die Supranationale Union als einheitlicher Lebensraum	313
1) Hintergründe	313
2) Anforderungen	314
3) Aktuelle Problemstellungen in der Europäischen Union	316
II. Homogenität als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit: die Supranationale Union als multipolares politisches System	318
1) Hintergründe	318
2) Anforderungen	319
3) Aktuelle Problemstellungen in der Europäischen Union	320
III. Homogenität als Voraussetzung der Integration: die Supranationale Union als Wertegemeinschaft	321
1) Hintergründe	321
2) Anforderungen	324
3) Aktuelle Problemstellungen in der Europäischen Union	327
IV. Homogenität als Voraussetzung eigener Ausstrahlungskraft: die Supranationale Union als Heimat	328
1) Hintergründe	328
2) Anforderungen	333
3) Aktuelle Problemstellungen in der Europäischen Union	335
V. Zusammenfassung: Die Inhalte der Homogenität in der Supranationalen Union	342
<b>C. Die Sicherung der Homogenität in der Supranationalen Union</b>	<b>344</b>
I. Zurückhaltung bei Erweiterungen	344
II. Sonstige Mittel	345
1) Mittel zur Sicherung der Homogenität der Lebensverhältnisse	346
a) Verpflichtung der Unionsorgane und Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung von Homogenitätsbelangen im Rahmen ihrer Politiken	346
b) Eigenständige Homogenitätssicherungspolitiken der Union	347
c) Finanzausgleich?	348
d) Nothilfe bei homogenitätsgefährdenden Krisen in einzelnen Mitgliedstaaten	350
2) Mittel zur Sicherung der Homogenität der Wertordnungen	351
a) Festschreibung der gemeinsamen Grundwerte und Leitideen im Gründungsvertrag	351
aa) Festschreibung in harten Rechtsnormen	352
bb) Festschreibung nur der staatsrechtlichen Grundvorstellungen	354



b) Konsequente Umsetzung der gemeinsamen Grundwerte und Leitideen im Recht der Union.....	356
c) Sanktionen gegen Mitgliedstaaten bei schwerwiegenden Verstößen	358
<b>4. Kapitel: Die Verfassung der Supranationalen Union .....</b>	<b>361</b>
<b>A. Einführung.....</b>	<b>361</b>
I. Der Streit um die Verfassung der Europäischen Union.....	362
1) Die Entwicklungen im europarechtlichen Schrifttum.....	362
2) Die Entwicklungen in der Rechtsprechung.....	367
3) Die Widerstände von Seiten der Staatsrechtslehre.....	369
II. Der Bedeutungsverlust der Verfassungen der Mitgliedstaaten in der Integration.....	374
III. Die Notwendigkeit der Ergänzung der mitgliedstaatlichen Verfassungen durch ein Pendant auf der Ebene der Union.....	379
<b>B. Die Möglichkeit einer Verfassung für die Supranationale Union . . .</b>	<b>382</b>
I. Die Verfassungsfähigkeit der Supranationalen Union .....	382
1) Das Problem: eine Verfassung für einen völkerrechtlichen Verband? ...	382
a) Die geschichtliche und ideengeschichtliche Verbindung der Verfassungsidee mit der Organisationsform des Staates.....	382
b) Die Übernahme der Verfassungsidee für die Organisationsform der Supranationalen Union - Fortschreibung oder Verfälschung? ....	385
2) Die Tragweite des Problems für die Zukunft der Verfassungsstaatlichkeit und den Verlauf der Integration.....	388
a) Die Implikationen einer Bejahung der Verfassungsfähigkeit der Union.....	388
b) Die Implikationen einer Verneinung der Verfassungsfähigkeit der Union.....	389
3) Ein vermittelnder Lösungsvorschlag: die Unterscheidung verfassungsfähiger und nicht verfassungsfähiger nichtstaatlicher Verbände. ....	393
a) Vorbemerkung zur Argumentationsweise.....	393
b) Die Gründe für die Einbeziehung nichtstaatlicher aber staatsähnlicher Verbände in die Verfassungstheorie.....	396
c) Die Möglichkeit der Einbeziehung nichtstaatlicher Verbände in die Verfassungstheorie durch Unterscheidung von Verfassungstypen.....	398
d) Die Voraussetzungen der Verfassungsfähigkeit.....	404
aa) Verbandscharakter.....	405
bb) Hoher Organisationsgrad und weitreichende Kompetenzen. . . .	406

cc) Hoheitsgewalt.....	407
dd) Allgemeiner politischer Charakter.....	408
ee) Autonomie bei der Aufgabenerfüllung.....	409
ff) Qualität als politische Institution einer engen Verantwortungs- und Solidargemeinschaft.....	412
e) Das Ergebnis: die Supranationale Union als grundsätzlich verfassungsfähige Organisationsform.....	414
II. Die begrifflichen Voraussetzungen einer Verfassung für die Supranationale Union.....	415
1) Grundsätzliches.....	416
2) Formelle Voraussetzungen.....	419
a) Normenkomplex.....	419
b) Erlaß durch normativen Gesamttakt.....	419
c) Schriftform.....	422
d) Vorrang.....	423
e) Erschwerte Abänderbarkeit.....	425
f) Selbstkennzeichnung als Verfassung.....	426
3) Materielle Voraussetzungen.....	426
a) Organisatorische Ausgestaltung der Union.....	427
b) Bestimmung des Verhältnisses von Union und Mitgliedstaaten.....	428
c) Schaffung der verbandsbezogenen rechtlichen Voraussetzungen für die Entstehung der supranationalen öffentlichen Gewalt.....	429
d) Politisch-philosophische Grundausrichtung der Union.....	430
III. Verfassunggebung und Verfassungsänderung in der Supranationalen Union.....	432
1) Die verfassunggebende Gewalt der Mitgliedstaaten.....	432
a) Die grundsätzliche Offenheit der Institution der Verfassung für Verfassungsgeber verschiedener Art.....	432
b) Die Fixierung der verfassunggebenden Gewalt bei den Mitgliedstaaten durch die Wahl einer völkerrechtlichen Organisationsform.....	434
c) Die Unmöglichkeit eines Pendantes zur verfassunggebenden Gewalt des Volkes in der Supranationalen Union.....	439
2) Das Verfahren der Verfassunggebung.....	440
a) Der Erlaß der Verfassung durch Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages.....	441
b) Die Vermittlung von Legitimität und Integrationskraft durch begleitende Verfahrensschritte.....	442
aa) Die besondere Bedeutung des begleitenden Verfahrens.....	442
bb) Die Rolle des Unionsvolkes.....	444
c) Besondere Problemstellungen.....	446
et) Legitimierung auf zwei Ebenen.....	446
ß) Unionsweite öffentliche Verfassungsdiskussion.....	448

3) Besonderheiten bei der Verfassungsänderung.....	455
a) Zur Trennbarkeit von Verfassungsgebung und Verfassungs- änderung in der Supranationalen Union.....	455
b) Das Verfahren der Verfassungsänderung.....	458
c) Die Grenzen der Verfassungsänderung.....	462
<b>C. Die noch ausstehende Verfassung der Europäischen Union.....</b>	<b>466</b>
I. Die den bestehenden Verträgen fehlenden Merkmale einer Unionsverfassung.....	466
II. Die bestehenden Verträge als Vorstufe einer Unionsverfassung?.....	469
<b>D. Anforderungen an die Verfassung einer Supranationalen Union . . .</b>	<b>472</b>
I. Anforderungen aus Sicht einer allgemeinen Verfassungslehre für die Supranationale Union.....	472
1) Konzeptionelle und redaktionelle Anforderungen.....	472
a) Transparenz.....	473
b) Verständlichkeit.....	476
c) Zur Identifikation einladender Sprachstil.....	478
d) Konsequent modularer Aufbau.....	480
2) Inhaltliche Anforderungen.....	482
a) Homogenitätsklausel.....	482
b) Regelungen zu den Grundlagen.....	483
c) Vorkehrungen zur Durchsetzung des Unionsrechts.....	486
d) Regelung der Aufnahme, des Austritts und des Ausschlusses von Mitgliedstaaten.....	488
e) Anforderungen an die Kompetenzordnung.....	489
II. Anforderungen aus Sicht einer Verfassungslehre für eine freiheitlich- demokratische Supranationale Union.....	491
1) Zum Inhalt der Homogenitätsklausel.....	491
2) Zur Umsetzung der gemeinsamen Grundwerte.....	492
a) Demokratie.....	492
b) Grundrechte.....	498
c) Rechtsstaatlichkeit.....	503
d) Sozialstaatlichkeit.....	505
 Ausblick.....	 507

<b>Ergebnisse - Resume - Resumen - Summary</b> .....	511
Ergebnisse.....	511
1. Kapitel: Problemstellung.....	511
2. Kapitel: Eine neue Organisationsform: die Supranationale Union. . . . .	515
3. Kapitel: Homogenität in der Supranationalen Union.....	524
4. Kapitel: Die Verfassung der Supranationalen Union.....	528
Resume.....	538
Chapitre 1: Expose du probleme.....	538
Chapitre 2: Une nouvelle forme d'Organisation: l'Union supranationale. . . .	542
Chapitre 3: L'homogeneite dans l'Union supranationale.....	551
Chapitre 4: La constitution de l'Union supranationale.....	555
Resumen.....	566
Capitulo 1: Planteamiento delproblema.....	566
Capitulo 2: Una nueva forma de organizaciön: la Union supranacional. . . .	570
Capitulo 3: Homogeneidad en la Union supranacional.....	579
Capitulo 4: La Constituciön de la Union supranacional.....	583
Summary.....	594
Chapter 1: Issues.....	594
Chapter 2: A New Form of Organisation: the Supranational Union. . . . .	598
Chapter 3: Homogeneity in the Supranational Union.....	607
Chapter 4: The Constitution of the Supranational Union.....	611
 <i>Literaturverzeichnis</i> .....	 623
 <i>Sachverzeichnis</i> .....	 663