

Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Anhörung des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Stellungnahme

Karl Albrecht Schachtschneider

Die Kommission der Europäischen Union (EU) hat die Initiative ergriffen, die Beschlüsse des Rates der EU, die nach den Gründungsverträgen einstimmig erfolgen müssen, weitgehend durch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu ersetzen. Die Verfahrensänderungen sollen die Beschlüsse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Sozialpolitik und der Steuerpolitik umfassen. Diese Politiken sind von besonderem nationalem Gewicht.

Die Anhörung ist auf das Entscheidungsverfahren der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschränkt.

Meine Stellungnahme behandelt im Wesentlichen das Souveränitätsprinzip, dessentwegen der Initiative der Kommission zu widersprechen ist. Die Kommission erwähnt die Souveränität in ihren Mitteilungen nicht.

I Texte und Problematik 2

II Prinzip der Souveränität 7

III Bundesverfassungsgericht und Souveränitätsprinzip 12

IV Europäischer Gerichtshof ohne Souveränitätsprinzip 15

V Europäische Union als staatliche Organisation der Unionsvölker 18

VI Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 25

VII Demokratiedefizit der Europäischen Union 29

VIII Willensbildung in der Europäischen Union als völkerrechtlichem Staatenverbund 36

IX Quintessens: Stärkung der Souveränität der Völker 39

I

Texte und Problematik

1. Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU sind von der Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat oder auch im Europäischen Rat abhängig, zumindest von einer Zustimmung, wenn sich alle anderen Mitgliedstaaten enthalten. Jeder der 27 Mitgliedstaaten der EU - und habe er noch so wenig außen- und sicherheitspolitische Relevanz - kann somit Maßnahmen in den allseits zustimmungsbedürftigen Politiken verhindern.

"Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist", beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit“, bestimmt Art. 16 Abs. 3 EUV.

Art. 16 Abs. 4 EUV regelt die qualifizierte Mehrheit im Rat:

„Ab dem 1. November 2014 gilt als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen.

Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich, andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht.

Die übrigen Modalitäten für die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit sind in Artikel 238 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt“.

Art. 238 Abs. 2 AEUV regelt:

„Beschließt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, so gilt ab dem 1. November 2014 abweichend von Artikel 16 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und vorbehaltlich der Vorschriften des Protokolls über die Übergangsbestimmungen als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 72 % der Mitglieder des Rates, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen“.

Die Besonderheiten des Absatzes 3 des Art. 238 AEUV sind hier nicht von Interesse. Die Übergangsregelungen der Verträge und Protokolle sind für die Grundsatzproblematik nicht mehr von Bedeutung¹.

Der Europäische Rat entscheidet nach Art. 15 Abs. 4 EUV im Konsens, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist.

Die Einstimmigkeit kann nur durch Gegenstimmen, nicht durch Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern verhindert werden, wenn ein Mitglied für einen Antrag stimmt (Art. 238 Abs. 4 AEUV).

Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren und besondere Gesetzgebungsverfahren sind in Art. 289 und Art. 294 AEUV geregelt.

„Art. 289 AEUV

(1) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament

¹ Dazu Ch. Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Rnn. 15 ff. zu Art. 16 EUV.

und den Rat auf Vorschlag der Kommission. Dieses Verfahren ist in Artikel 294 festgelegt.

(2) In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen erfolgt als besonderes Gesetzgebungsverfahren die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments.

(3) Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, sind Gesetzgebungsakte.

(4) In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen können Gesetzgebungsakte auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Gerichtshofs oder der Europäischen Investitionsbank erlassen werden“

Art. 294 AEUV regelt das vielstufige ordentliche Gesetzgebungsverfahren näher.

Dieses Verfahren will dem Parlament politischen Einfluß geben, ohne dem Rat die politische Dominanz zu nehmen. Das Parlament hat nach Absatz 9 des Art. 294 AEUV die Möglichkeit, den Rat zu einstimmigen Entscheidungen zu zwingen. Art. 294 Absätze 10 bis 13 AEUV institutionalisieren einen Vermittlungsausschuß mit einem Vetorecht des Parlaments mit „der Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ und des Rates mit „qualifizierter Mehrheit“ (Art. 294 Abs. 13 AEUV). Die Regelung erinnert trotz aller Unterschiede an das Vermittlungsverfahren zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat nach Art. 77 Abs. 2 und 3 GG.

Das Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft gewinnt durch dieses „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ keine eigenständige demokratische Legitimation. Die demokratische Legitimation der Rechtsakte wird durch Beschlüsse des Europäischen Parlamentes ohnehin allenfalls gestärkt². Das wurde und wird kritisiert³, aber zu Unrecht, weil ein echtes Parlament, das die alleinige Gesetzgebungsmacht haben müßte, funktional einen Unionsstaat im existentiellen Sinne schaffen und die existentielle Staatlichkeit der Völker beenden würde. Ein solcher Schritt setzt dahingehende Verfassungsänderungen der Völker und die Verfassung der Union zum Staat im existentiellen Sinn voraus⁴.

b) Besonderes Gesetzgebungsverfahren

Durch das besondere Gesetzgebungsverfahren der „Annahme“ eines Rechtsaktes „durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments“ wurde die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat nicht merklich ge-

² Dazu VII; BVerfGE 89, 155 (186)); BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 262, 271, S. 276 ff., 280 ff., 289 ff., insb. Rn. 262, 271, Lissabon-Urteil: „eigenständige zusätzlichen Quelle für demokratische Legitimation“.

³ A. Bleckmann, Politische Aspekte der europäischen Union unter dem Vorzeichen des Binnenmarktes, ZRP 1990, 265 (266); H. P. Ipsen, Vier Glossen zur Einheitlichen Europäischen Akte, in: J. Jekewitz/ K. H. Klein/J. D. Kühne /H. Petersmann, R. Wolfrum (Hrsg.), Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung, Festschrift Karl Partsch, 1989, S. 327 (341); P. Pescatore, Die „Einheitliche Europäische Akte“, Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, EuR 1986, 153 (166 f.).

⁴ Dazu zu Fn. 71 f..

stärkt. In den meisten Fällen hat der Rat das Sagen⁵.

Ausnahmen, die die Einstimmigkeit der Beschlüsse des Rates oder des Europäischen Rates vorschreiben, bestehen insbesondere im besonderen Gesetzgebungsverfahren zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, Art. 113 AEUV, im Bereich der Sozialpolitik im besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 153 Abs. 2 Unterabsätze 2 bis 4 AEUV, und eben auch im Bereich des auswärtigen Handelns der Union und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 22 Abs. 1 S. 1 EUV, Art. 24 Abs. 1 Unterabsatz 1 und Art. 31 Abs. 1 S. 1 Unterabs. 1 EUV). Absatz 2 von Art. 31 EUV trifft weitere Sonderregelungen. Art. 31 Abs. 3 EUV ermächtigt der Europäischen Rat mittels einstimmigen Beschlusses, „daß der Rat in anderen als den in Absatz 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt“ (Brückenklausel, auch Passarelleklausel genannt).

Das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG) regelt zur Brückenklausel des Art. 31 Abs. 3 EUV:

„§ 5 Zustimmung im Europäischen Rat bei besonderen Brückenklauseln

- (1) Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 31 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union oder gemäß Artikel 312 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat. Einen entsprechenden Antrag im Bundestag kann auch die Bundesregierung stellen. Ohne einen solchen Beschluss des Bundestages muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.
- (2) Zusätzlich zu dem Beschluss des Bundestages muss der Bundesrat einen entsprechenden Beschluss gefasst haben, wenn Gebiete betroffen sind,
 1. für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht,
 2. für welche die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes das Recht zur Gesetzgebung haben,
 3. für welche die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 3 oder Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes abweichende Regelungen treffen können oder
 4. deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Art. 48 Abs. 6 Unterabsatz 2 S. 2 EUV ermächtigt den Europäischen Rat einstimmig Änderungen des Dritten Teils des AEUV zu erlassen. Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 1 EUV ermächtigt den Europäischen Rat, durch einstimmigen Beschuß dem Rat zu ermöglichen, mit qualifizierter Mehrheit in einem Bereich oder einem bestimmten Fall zu beschließen, wenn in Titel V des EUV oder im AEUV Einstimmigkeit der Beschußfassung vorgesehen ist. Dadurch wird eine ordentliche Vertragsänderung gemäß Art. 48 Absätze 2 bis 5 EUV erpart. Das gilt nach Satz 3 dieser Vorschrift nicht „für Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen“. Titel V des EUV trifft „Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln

⁵ Vgl. die Auflistung von M. Ruffert, in: Ch. Calliess/ ders., EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Rnrr. 4 bis 6.

der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“.

Nach Unterabsatz 2 dieser Vorschrift können erforderliche besondere Gesetzgebungsverfahren, in denen der Rat die Gesetzgebungsakte erläßt, auch durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt werden. Das würde die Mitwirkung des Europäischen Parlaments stärken. Allerdings können die nationalen Parlamente eine Initiative im Sinne des Unterabsatzes 1 und des Unterabsatzes 2 ablehnen (Unterabsatz 3). Das Ablehnungsverfahren des Bundestages und des Bundesrates ist in § 4 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 11. März 2008 (BTDrs. 16/8489) geregelt. Die genannten Beschlüsse müssen zudem nicht nur einstimmig ergehen, sondern bedürfen auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Unterabsatz 4). Das Mehrheitsverfahren mag effizienter als das Konsensverfahren sein, aber es ist allemal weniger demokratisch und mißachtet das Souveränitätsprinzip, weil der Wille ganzer Völker unbeachtet bleiben kann.

Wenn der Rat im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV) einstimmig beschließen muß, kann er nach Art. 333 AEUV einstimmig beschließen, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, wenn Rechtsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, aber auch, daß er gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließt, jeweils nach Maßgabe des Art. 330 AEUV.

2. Schon die Partner des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 waren u. a.

„entschlossen, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“, „den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, ... weiterzuführen“ (Präambel des Vertrages) und haben in Art. 1 Abs. 2 des Vertrages (EUV) noch einmal ausgesprochen, daß „dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ darstelle. Den gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004 (VV) haben die Partner (u.a.) „in der Gewißheit“ geschlossen, „daß die Völker Europas, stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten, ... „in Vielfalt geeint“, „entschlossen, das Werk...unter Wahrung der Kontinuität des gemeinschaftlichen Besitzstandes fortzuführen (Präambel) und im Teil II, der Charta der Grundrechte der Union, erklärt, daß „die Völker Europas entschlossen seien, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden“ (Präambel).

In der Präambel des weitgehend inhaltsgleichen Vertrages von Lissabon vom 13. Dezember 2007 steht u. a. „der Wunsch, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen“, die Entschlossenheit, „nach Maßgabe des Artikels 42 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, und so die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern“, sowie „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die

Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen, im Hinblick auf weitere Schritte, die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben“.

Der Schlachtruf der Integrationisten ist: „Europa, in Vielfalt geeint“. Mit Europa ist der kleine Teil Europas der Europäischen Union gemeint. Die propagandistische Verstärkung der EU zu „Europa“ ist Ausdruck der Sachferne der Europapolitiker, die weitestgehend die Souveränität der Bürgerschaften der Mitgliedstaaten ignorieren.

Das Erfordernis der Einstimmigkeit hindert, wird beklagt, „Integrationsfortschritte“ in der „Europapolitik“. Die Kommission begründet ihre Initiative mit dem Interesse der Union und eines Teils der Mitgliedstaaten, Maßnahmen in den betroffenen Politiken „effizienter“ und „demokratischer“ durchführen zu können. Die Machtausübung der Union, zumal die der Kommission, wird durch die angestrebten Änderungen der Beschußverfahren fraglos effizienter. Die Europäisten wollen gern eine Weltmacht Europa schaffen. Das Argument, die Beschußverfahren in diesen Politiken würden „demokratischer“, ist mehr als fragwürdig.

Der initiierten Änderung der Verträge oder auch nur der Verfahrensweise im Rahmen der Verträge steht die Souveränität der Bürgerschaften der Mitgliedstaaten entgegen. Das völkerrechtliche Prinzip der Einstimmigkeit der Entscheidungen der Vertragspartner grundsätzlich auch im Rahmen der Verträge ist gebieterisch. Es kann nur dadurch zu einem Mehrheitsprinzip der Willensbildung der Vertragsorgane entwickelt werden, daß die verbundenen Völker sich als ein Volk in einem Staat verfassen.

Pflicht ist es, die Völker Europas soweit wie möglich in einer Rechtsgemeinschaft zu verbinden, aller Völker Europas, also auch Russlands und der Schweiz usw. Die Grenze muß die Freiheit der Bürger der Mitgliedstaaten, deren Souveränität, bleiben. Die europäische Integration muß die nationale Eigenständigkeit der europäischen Völker und damit die Souveränität deren Bürger wahren⁶. Nichts anderes läßt auch das Grundgesetz ausweislich Art. 23 Abs. 1 S. 1 für die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union zur Verwirklichung eines vereinten Europas zu.

Die Freiheit, die Gleichheit und die Brüderlichkeit sind Prinzipien, welche gerade das Europäische an Europa sind. Sie stehen nicht zur Disposition. Ihre Wirklichkeit finden sie in der Demokratie, im Rechtsstaat und im Sozialstaat, also in Republiken. In Betracht kommt nur der völkerrechtliche Verbund der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Die Texte der Präambeln und noch mehr die Praxis der europäischen Integration ergeben demgegenüber ein Ziel der Union: die Denationalisierung der Mitgliedstaaten zugunsten eines unitarischen Unionsstaates, der zunächst wie ein Nationalstaat gestaltet ist, freilich viel größer und damit unfähig, die Werte, auf die sich die Union ausweislich Art. 2 EUV stützt, zu verwirklichen.

⁶ Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“.

II

Prinzip der Souveränität

Die politische Klasse hat sich in der Deutschland- und vor allem in der Europapolitik gegen die Souveränität Deutschlands entschieden und praktiziert diese Entscheidung. Souveränität ist aber nach wie vor ein zentrales Prinzip des Modernen Staates. Die Souveränität der Völker Europas gründet in deren nationaler Staatlichkeit.

Im Grundgesetz steht das Wort Souveränität nicht, aber der Begriff ist mit dem Wort Staatsgewalt benannt. In der Charta der Vereinten Nationen, gewissermaßen dem Grundgesetz der gegenwärtigen Völkergemeinschaft, ist in Art. 2 Nr. 1 die „souveräne Gleichheit“ der Mitglieder als Grundsatz der Organisation verankert. Die Souveränität ist neben der „Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“ nach Art. 1 Nr. 2 der Charta Eckpfeiler der Rechtsordnung der Völkergemeinschaft.

Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht scheint der Europäische Gerichtshof die Souveränität aus seinem rechtlichen Begriffshaushalt verdrängt zu haben. Er erwähnt sie nicht und erachtet sie nicht. In den Gründungsverträgen kommt das Wort Souveränität nicht vor, zumal nicht in dem Wertekatalog des Art. 2 EUV.

Die Souveränität und die Selbstbestimmung sind die politische Freiheit der Bürger⁷, deren Willensautonomie als Vernunftwesen. Die Bürger üben ihre Souveränität gemeinsam als Bürgerschaft, als Volk, mittels ihres Staates aus, nach innen und nach außen. Sie bestimmen sich darin selbst in der politischen Form der allgemeinen und gleichen Freiheit, der Republik, deren politische Willensbildung demokratisch verfaßt ist.

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein auf der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhender Nationalstaat“ (Beschluß vom 16. Dezember 2016 (2 BvR 349/16) der 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts).

Die Europäische Union betreibt die Auflösung Deutschlands wie auch der anderen Staaten der Union als souveräner Staaten freier Bürger und die Integration der Bürger dieser Staaten in entbürgerlichte Vereinigte Staaten von Europa, einen Großstaat, in dem die politische Klasse die Bevölkerung leicht beherrschen kann, weil diese das bürgerliche Ethos nicht mehr verwirklichen können, wenn nicht gänzlich, mehr noch als gegenwärtig in den Nationalstaaten, vergessen haben. Je größer der Staat ist, desto schwächer sind Demokratie und Rechtsstaat. Das erweist das demokratischste Land dieser Welt, wenn nicht das einzige wirklich demokratische Land, die vergleichsweise kleine Schweiz mit den vielen Kantonen, denen die Souveränität nicht abgesprochen werden kann⁸.

Die Souveränität als die Freiheit und damit die Würde des Menschen ist nicht einschränkbar. Sie hat Grenzen des Rechts, nämlich die Freiheit der anderen. Diese Grenzen werden durch Gesetze materialisiert. Aber die Souveränität kann verletzt werden, so daß sie faktisch nicht verwirklicht

⁷ K. A. Schachtschneider, Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre, 2015, S. 298 ff.

⁸ Dazu W. Leisner, Das Volk. Realer oder fiktiver Souverän, 2005, S. 153 f.

wird oder werden kann. Jede äußere wie auch innere Beschränkung der Souveränität verletzt die Freiheit der Bürger. Die Souveränität der Bürger ist nicht nur von Außen gefährdet, sondern vor allem von Innen, durch den Staat selbst, genauer die Amtswalter des Staates. Der Machtmißbrauch ist das ewige Problem des Staates, der um der allgemeinen Freiheit willen Rechtsstaat sein soll, aber das nicht recht bewältigt, auch im Parteienstaat Deutschlands nicht, schon gar nicht integriert in die Europäische Union.

Was nicht Wille des Souveräns ist, verletzt dessen Souveränität. Was somit nicht Wille des Volkes ist, verletzt das Volk in dessen Souveränität, in dessen Freiheit. Der Wille des Volkes wird im demokratischen Verfahren ermittelt, erkannt und beschlossen. Das heißt: Jede Politik, die dem demokratischen Prinzip der politischen Willensbildung nicht genügt, verletzt die Souveränität des Volkes. Sie ist nicht der Wille des Volkes, das allein die Staatsgewalt innehat, also als Bürgerschaft souverän ist. Das ist denn auch die Substanz des Begriffs Demokratie. Die Souveränität des Volkes ist die Freiheit seiner Bürger. Souveränität verlangt strikte Einhaltung des demokratischen Prinzips. Die Souveränität des Volkes ist nicht auf die Verfassungsgebung, den *pouvoir constituant*, beschränkt (Souveränität, S. 303 ff.). So könnte der Satz des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon- Urteil BVerfGE 123, 267, Rd. 340 mißverstanden werden:

„Es (sc. das Grundgesetz) verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden.“

Die Vertreter des Volkes in Regierung und Parlament dürfen nicht die Unterwerfung des Volkes unter fremde Entscheidungen beschließen oder auch nur praktizieren. Damit führt die Souveränität zu erheblichen Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten an sogenannte supranationale Organisationen, wie es die Europäische Union zu sein vorgibt. So kann rechtens das Volk auf sein Vetorecht gegenüber einer Unionsmaßnahme, sofern diese nicht im engen Sinne vertraglich determinierte Ausführung gemeinschaftlicher Politik ist, nicht verzichten. Die Mehrheitsregel steht somit der völkervertraglichen Organisation grundsätzlich nicht zu Gebote.

Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber das gemeinschaftsrechtliche Mehrheitsprinzip der Europäischen Union weitgehend zugelassen und dieses nur eingeschränkt, wenn „elementare Interessen“ des eigenen Landes berührt werden (BVerfGE 89, 155 (184)).

Die Mehrheitsregel war vor der Revision der Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in der Praxis durch den sog. "Luxemburger Kompromiß" der sechs Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 29. Januar 1966⁹ zur Ausnahme geworden. Dieser Kompromiß kam Frankreich (unter der Präsidentschaft des großen Franzosen Charles de Gaulle) entgegen, das ein Vetorecht gegen Politiken geltend gemacht hatte, die seinen Interessen widersprachen. Mit einer "Politik des leeren Stuhles" hat Frankreich das Veto in gewissen Grenzen durchgesetzt. Wenn ein Mitgliedstaat „sehr wichtige Interessen“ geltend machte, sollte nach Möglichkeit solange verhandelt werden, bis ein Einverständnis über die beabsichtigte Maßnahme

⁹ R. Streinz, Die Luxemburger Vereinbarung, 1984; Nachw. bei A. Bleckmann, Europarecht, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft, 5. Aufl. 1990, 6. Aufl. 1997, S. 30 mit Fn. 7.

gefunden war¹⁰. Rechtsnatur und Materie des Kompromisses blieben streitig. Der Europäische Gerichtshof hat ausgesprochen, daß "die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane im Vertrag festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen"¹¹. Die EEA hat die Mehrheitsregel entgegen dem Luxemburger Kompromiß als Grundsatz für Ratsentscheidungen gestärkt¹².

Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil in dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme eine Grenze „der Mehrheitsregel in den Verfassungsprinzipien und den elementaren Interessen der Mitgliedstaaten“ erkannt¹³ und damit der französischen Position die gemeinschaftsrechtliche Dogmatik nachgereicht.

Gewichtiger als Grundlage der Grenze der Mehrheitsregel ist die Souveränität der Völker, wenn es um elementare Interessen eines Volkes geht. Frankreich hat mit der Politik des leeren Stuhls wegen wesentlicher nationaler Interessen das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Schicksalsgemeinschaft verteidigt¹⁴.

Das Konsensprinzip, wie es auch in der Luxemburger Vereinbarung, wenn es um wichtige Interessen zumindest eines Mitgliedstaates geht, verabredet worden war, folgt dem Sittengesetz, welches das ständige Bemühen um das allgemeine Einvernehmen, also um bestmögliche Erkenntnis des für alle verbindlichen Rechts gebietet¹⁵. Eine interessierte Bevormundung dissentierender

¹⁰ Wortlaut:

"I. Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraumes bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 des Vertrages angenommen werden können.

II. Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, daß bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.

III. Die sechs Delegationen stellen fest, daß in der Frage, was geschehen sollte, falls keine vollständige Einigung zustande kommt, weiterhin unterschiedliche Meinungen bestehen.

IV. Die sechs Delegationen sind jedoch der Auffassung, daß diese Meinungsverschiedenheiten nicht verhindern, daß die Arbeit der Gemeinschaft nach dem normalen Verfahren wiederaufgenommen wird."

¹¹ EuGH v. 23.02.1988 – Rs. 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat – Hormone), Slg. 1988, 855, Rdn. 38 der Entscheidungsgründe.

¹² Dazu genau Th. C. W. Beyer, Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt, Zur Interpretation von Art. 100b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von Äquivalenzgrundsatz, Prinzip des gemeinschaftsrechtlichen Mindestrechtsgüterschutzes und mitgliedstaatlicher Regelungskompetenz, 1998, S. 241 ff.

¹³ BVerfGE 89, 155 (184).

¹⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union., S. 125.

¹⁵ K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 325 ff., 487 ff., 494 ff., 519 ff., 560 ff., 584 ff., 617 ff.; ders., Freiheit in der Republik, S. 420 ff.

Mitgliedstaaten erlaubt auch die Mehrheitsregel nicht. Das wäre Mißbrauch derselben. Die Kompensation der rechtlichen Mehrheitsregel mit dem sittlichen Konsensprinzip ist politisch vor allem als Entscheidungsverfahren von Staaten optimal. Die rechtliche Mehrheitsregel¹⁶ sichert die Entscheidbarkeit bei Erkenntnisdivergenzen, die auf Interessengegensätzen beruhen, welche nicht ausgeglichen werden können. Das sittliche Konsensprinzip sichert die dauernde Gemeinschaft. Einzelstaatlich wird die Gefahr der Uneinigkeit durch die Repräsentationsverfassung bewältigt¹⁷. Ein europäischer Staat im existentiellen Sinn müßte, um eine demokratische Republik zu sein, die Gesetzgebung einem Parlament übertragen¹⁸. Volle gesetzgeberische Befugnisse eines echten Parlaments der Europäischen Gemeinschaft wären der Schritt, die Union zu einem existentiellen Staat, einem Bundesstaat, zu machen¹⁹. Die Gemeinschaft bleibt aber, jedenfalls der Dogmatik nach, ein Staatenverbund funktionaler Staatlichkeit als gemeinschaftlicher Ausübung der nationalen Staatsgewalten²⁰. Dem Staatenverbund ist allein das Konsensprinzip adäquat. Die Rechtsetzung der Union ist vornehmlich Sache des exekutivischen Rates. Das Bundesverfassungsgericht hat beide Elemente im Grundsatz dadurch mit der Mehrheitsregel versöhnt, daß es die nationale und parlamentarische Legitimation der Rechtsetzung (durch die primärrechtlichen Verträge und die deren Geltung begründenden Zustimmungsgesetze) als Verfassungsprinzip dogmatisiert hat, welches logisch zum Prinzip der begrenzten Ermächtigung (Ausnahme- und Ausführungshaftigkeit der Gemeinschaftsrechtsetzung) führt²¹. Dadurch ist das Konsensprinzip auf die wesentliche Politik restriktiv (parlamentsrechtliches Wesentlichkeitsprinzip)²². Die Grenze, die das Bundesverfassungsgericht der Mehrheitsregel zieht, nämlich Achtung der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien eines Mitgliedstaates und Achtung elementarer Interessen derselben, offenbar nicht anders als das kompetentielle Subsidiaritätsprinzip, daß das Gericht der Begrenztheit der Ermächtigung selbst nicht recht vertraut; denn begrenzte Ermächtigungen können angesichts des Integrationsprinzips der Verfassung weder die Strukturprinzipien noch elementare Interessen verletzen, zumal die Ermächtigungen materiale Politiken erfassen, nicht etwa ermächtigen, das

¹⁶ Zur Mehrheitsregel im Gegensatz zum Mehrheitsprinzip K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 106 ff., 119 ff.; ders., *Freiheit in der Republik*, S. 150 ff., 163 ff..

¹⁷ Dazu K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 637 ff.

¹⁸ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 519 ff., 637 ff., 707 ff., 805 ff., 810 ff.; ders., *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 94 ff.

¹⁹ Dazu K. A. Schachtschneider, *Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union*, S. 111 ff., insb. S. 114 ff.; vgl. auch ders., *Die Republik der Völker Europas*, S. 157; ders., *Demokratiedefizite in der Europäischen Union*, S. 141 f.; W. Hankel/W. Nölling/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty, *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß*, 1998, S. 249 ff.

²⁰ Dazu zu Fn.39 ff.

²¹ BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.); K. A. Schachtschneider / A. Emmerich-Fritzsche / Th. C. W. Beyer, *Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz*, JZ 1993, 751 f., 755; K. A. Schachtschneider, *Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union.*, S. 96; ders., *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 71 ff.; ders. *Souveränität*, S. 479 ff.

²² BVerfGE 33, 1 (10 f.); 47, 46 (78 ff.); 49, 89 (126 f.); 57, 295 (320 f.); 58, 257 (268 ff.); 61, 260 (275); 84, 212 (226); K. A. Schachtschneider, *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 116 f.

Verfassungsgesetz zu ändern, und die Politiken auf den (konsensualen) Verträgen beruhen.

Welche Interessen "elementar" sind, kann nur der jeweilige Mitgliedstaat selbst bestimmen²³, nicht etwa der Europäische Gerichtshof, der die nationalen Interessen als Grenzen der Grundfreiheiten meint definieren zu sollen²⁴ und damit seine Integrationsaufgabe überschreitet. Für den Mitgliedstaat definiert die "elementaren Interessen" die Regierung. Diese ist im Rahmen der jeweiligen Funktionenordnung an die Entscheidungen anderer Staatsorgane gebunden. Wenn diese jedoch versagen oder irren, haben die Gerichte die elementaren Interessen des Mitgliedstaates wie alle anderen Rechtsprinzipien in der Integrationspolitik zu verantworten, weil die Mitgliedstaaten ihre elementaren Interessen nicht der mehrheitlichen Disposition der Union oder deren Gemeinschaften überantworten und nicht überantworten dürfen und darum rechtens derart zu handhabende Hoheitsrechte nicht auf die Europäische Union übertragen haben.

In den Grenzen der Judiziabilität können die "elementaren Interessen" gerichtlich geklärt werden, auch auf Grund von Bürgerbeschwerden (Verfassungsbeschwerden) auf der Grundlage des Grundrechts der allgemeinen Freiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG²⁵. Die national definierten elementaren Interessen eines Volkes hat der Gerichtshof seinen Entscheidungen über die Verfahrensgerichtigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte zugrunde zu legen.

Christian Calliess erklärt den Luxemburger Kompromiß für endgültig obsolet²⁶. Er ist Kommentator, nicht Verfassungsgeber, der die Souveränität ohne jede Willensäußerung der beteiligten Völker beiseite schieben kann.

²³ So auch H. P. Ipsen, Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, EuR 1994, 4 f. („Selbstqualifikation des betroffenen Mitgliedstaates“); K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union., S. 125.

²⁴ Insb. EuGH v. 20.02.1979 – Rs. 120/78 (Cassis de Dijon), Slg. 1979, 649 ff.; EuGH v. 12.03.1987 – Rs. 178/84 (Bier-Urteil), Slg. 1987, 1227 ff.; Th. Oppermann, Europarecht, S. 450 ff.

²⁵ Das Maastricht-Urteil BVerfGE 89, 155 (171 ff.), hat aus Art. 38 Abs. 1 GG ein Grundrecht jeden Bürgers auf substantiellen (echten) Parlamentarismus hergeleitet, ein großer Schritt hin zum Verfassungsschutz der politischen Freiheit, den die Bundesregierung, der Bundesrat und der Bundestag vehement und skandalös im Prozeß zurückgewiesen haben (Schriften vom 15.01.1993, vom 20.03.1993, vom 05.04.1993, in: I. Winkelmann (Hrsg.), Dokumentation, S. 214 ff.; 230 ff., 238 ff.; 278 ff., 283 f.); vgl. die Verfassungsbeschwerde im Maastricht-Prozeß vom 18.12.1992 und den Schriftsatz vom 29.03.1993, Dokumentation, S. 104 ff., 368 ff.; dazu K. A. Schachtschneider, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 4 ff.; ders., Das Maastricht-Urteil: Die neue Verfassungslage der Europäischen Gemeinschaft, Recht und Politik 1994, 1 f.; ders., Res publica res populi, S. 14 ff., 325 ff., 978 ff.; immer noch ablehnend (für viele) H. P. Ipsen, Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, EuR 1994, 1 f.; auch Ch. Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 489; im Euro-Beschluß BVerfGE 97, 350 (370 ff.) hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts den Grundrechtsschutz gegenüber rechtswidriger Integrationspolitik weitestgehend ruiniert, der Bruch dieses „Gerichts“ mit dem Recht; dazu K. A. Schachtschneider, Die Rechtsverweigerung im Euro-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: W. Hankel / W. Nölling / K. A. Schachtschneider / J. Starbatty, Die Euro-Illusion. Ist Europa noch zu retten? 2001, S. 274 ff.

²⁶ In: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 16 EUV, Rn. 26.

Wegen der Mehrheitsregel können Rechtsakte zur Geltung kommen, die nicht der Wille des Volkes sind. Das verletzt die Souveränität. Effizienzinteressen helfen darüber nicht hinweg. Keinesfalls haben die Vertreter des Volkes die Befugnis, sich von dem Willen des Volkes durch Bündnisverträge unabhängig zu machen. Auch mit diesem Mittel dürfen sie die Souveränität des Volkes nicht an sich ziehen.

„Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärt Willen des Deutschen Volkes vorbehalten“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 179, 228).

Dieser Satz ist auch richtig, wenn die Bundesstaatlichkeit nicht institutionell begründet wird, sondern funktional durch die Verfahrensregelungen der Organisation, zumal die Verfahren der Willensbildung, herbeigeführt wird, wie insbesondere durch Mehrheitsregelungen, jedenfalls in wesentlichen Politiken.

Die Selbstverantwortbarkeit, die durch die Souveränität gesichert wird, ist als wichtiges Interesse allgemein und im Einzelfall in der Außen- und Sicherheitspolitik gänzlich unverzichtbar, weil die außen- und sicherheitspolitische Lage niemals verhersehbar ist. Jeder Staat muß jederzeit in der Lage sein, sein jeweiliges außen- und sicherheitspolitisches Interesse zur Geltung zu bringen. Das schiebt einen Verzicht auf die Einstimmigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus. Kein Volk kann und darf seine Vertretungsorgane ermächtigen, auf die jeweilige lagegemäße Verantwortung in der Außen- und Sicherheitspolitik zu verzichten, schon gar nicht, wenn Parlament und/oder Regierung von der Position der anderen Mitgliedstaaten in der gemeinsam verantworteten Außen- und Sicherheitspolitik abweichen. Es liegt zudem auf der Hand, daß die Initiative der Kommission in der Außen- und Sicherheitspolitik vom Einstimmigkeitsprinzip zum Prinzip der qualifizierten Mehrheit überzugehen bezweckt, dissentierende Mitgliedstaaten an ihrer Opposition gegen die Mehrheitspolitik zu hindern.

III

Bundesverfassungsgericht und Souveränitätsprinzip

In ständiger Rechtsprechung legt das Bundesverfassungsgericht die Souveränität oder Volks-souveränität Deutschlands seinen Entscheidungen zugrunde (etwa BVerfGE 89, 155 (186 f., 188 ff. - Maastricht-Urteil); 111, 307 (Rn. 33, 35 f. – EMRK- Urteil); 123, 267, Rn. 223 ff., 231, 247 f., 262 f., 275, 281, 329, 338 ff., 347 - Lissabon-Urteil) und leitet daraus erhebliche Grenzen der Politik, zumal der europäischen Integrationspolitik, her. Das Gericht verbindet, zu Recht, die Souveränität mit dem demokratischen Prinzip und mit dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes. Es identifiziert die Souveränität mit der Staatsgewalt des Volkes (BVerfGE 123, 267, Rn. 208, 298) und spricht auch von „souveräner Staatsgewalt“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 299). Eine Dogmatik der Souveränität hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht entwickelt.

Das Bundesverfassungsgericht sieht aber den „Souveränitätsvorbehalt“ „weit zurückgenommen“ (BVerfGE 111, 307 (319)) und nimmt mit dem Wort „weit“ dem Souveränitätsprinzip so gut wie

jede Bestimmtheit. Wie weit, von woher und wohin eigentlich? Räumliche Metaphern sind in der Rechtslehre wenig hilfreich. Im Lissabon Urteil (BVerfGE 123, 267, Rn. 219 ff.) hat das Gericht entwickelt:

„Die grundgesetzliche Ausgestaltung des Demokratieprinzips ist offen für das Ziel, Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einzufügen. Die dadurch ermöglichte neue Gestalt politischer Herrschaft unterliegt nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsstaatlichen Anforderungen und darf deshalb nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden. Die Ermächtigung zur europäischen Integration erlaubt eine andere Gestaltung politischer Willensbildung, als sie das Grundgesetz für die deutsche Verfassungsordnung bestimmt. Dies gilt bis zur Grenze der unverfügbarer Verfassungssubstanz (Art. 79 Abs. 3 GG). Der Grundsatz der demokratischen Selbstbestimmung und der gleichheitsgerechten Teilhabe an der öffentlichen Gewalt bleibt auch durch den Friedens- und Integrationsauftrag des Grundgesetzes sowie den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit (vgl. BVerfGE 31, 58 <75 f.>; 111, 307 <317>; 112, 1 <26>; BVerfGK 9, 174 <186>) unangetastet. Die deutsche Verfassung ist auf Öffnung der staatlichen Herrschaftsordnung für das friedliche Zusammenwirken der Nationen und die europäische Integration gerichtet. Weder die gleichberechtigte Integration in die Europäische Union noch die Einfügung in friedenserhaltende Systeme wie die Vereinten Nationen bedeuten eine Unterwerfung unter fremde Mächte. Es handelt sich vielmehr um freiwillige, gegenseitige und gleichberechtigte Bindung, die den Frieden sichert und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch gemeinsames koordiniertes Handeln stärkt. Das Grundgesetz schützt individuelle Freiheit - als Selbstbestimmung des Einzelnen - nicht mit dem Ziel, bindingslose Selbstherrlichkeit und rücksichtslose Interessendurchsetzung zu fördern. Gleichermaßen gilt für das souveräne Selbstbestimmungsrecht der politischen Gemeinschaft. Der Verfassungsstaat bindet sich mit anderen Staaten, die auf demselben Wertefundament der Freiheit und Gleichberechtigung stehen und die wie er die Würde des Menschen und die Prinzipien gleich zustehender personaler Freiheit in den Mittelpunkt der Rechtsordnung stellen. Gestaltenden Einfluss auf eine zunehmend mobile und grenzüberschreitend vernetzte Gesellschaft können demokratische Verfassungsstaaten nur gewinnen durch sinnvolles, ihr Eigeninteresse wie ihr Gemeininteresse wahrendes Zusammenwirken. Nur wer sich aus Einsicht in die Notwendigkeit friedlichen Interessenausgleichs und in die Möglichkeiten gemeinsamer Gestaltung bindet, gewinnt das erforderliche Maß an Handlungsmöglichkeiten, um die Bedingungen einer freien Gesellschaft auch künftig verantwortlich gestalten zu können. Dem trägt das Grundgesetz mit seiner Offenheit für die europäische Integration und für völkerrechtliche Bindungen Rechnung. Die Präambel des Grundgesetzes betont nach den Erfahrungen verheerender Kriege, gerade auch unter den europäischen Völkern, nicht nur die sittliche Grundlage verantworteter Selbstbestimmung, sondern auch den Willen, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Dies wird konkretisiert durch die Ermächtigungen zur Integration in die Europäische Union (Art. 23 Abs. 1 GG), zur Beteiligung an zwischenstaatlichen Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 GG) und zur Einfügung in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG) sowie durch das Verbot von Angriffskriegen (Art. 26 GG). Das Grundgesetz will die Mitwirkung Deutschlands an internationalen Organisationen, eine zwischen den Staaten hergestellte Ordnung des wechselseitigen friedlichen Interessenausgleichs. In den Zielen der Präambel wird dieses Souveränitätsverständnis sichtbar. Das Grundgesetz löst sich von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit und kehrt zu einer Sicht auf die Einzelstaatsgewalt zurück, die Souveränität als „völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit“ auffaßt. Es bricht mit allen Formen des politischen Machiavellismus und einer rigiden Souveränitätsvorstellung, die noch bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Recht zur Kriegsführung -

auch als Angriffskrieg - für ein selbstverständliches Recht des souveränen Staates hielt, wenngleich mit den auf der Haager Friedenskonferenz am 29. Juli 1899 unterzeichneten Abkommen noch unter Bekräftigung des ius ad bellum eine allmähliche Ächtung der Gewalt zwischen Staaten einsetzte“.

Das ist wenig grenzscharf. Das Bundesverfassungsgericht sagt im Lissabon-Urteil zu Randnummer 224 zudem ganz richtig:

„Das Grundgesetz schreibt demgegenüber die Friedenswahrung und die Überwindung des zerstörerischen europäischen Staatenantagonismus als überragende politische Ziele der Bundesrepublik fest. Souveräne Staatlichkeit steht danach für einen befriedeten Raum und die darin gewährleistete Ordnung auf der Grundlage individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung. Der Staat ist weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft“.

Zu den Randnummer 248 f. des Lissabon-Urteils hat das Bundesverfassungsgericht konstatiert:

„Die vom Demokratieprinzip im geltenden Verfassungssystem geforderte Wahrung der Souveränität im vom Grundgesetz angeordneten integrationsoffenen und völkerrechtsfreundlichen Sinne, bedeutet für sich genommen nicht, dass eine von vornherein bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates bleiben müssten. Die von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG erlaubte Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union umfasst neben der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft auch eine politische Union. Politische Union meint die gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums. Dies ist in der europäischen Friedens- und Einigungsidee insbesondere dort angelegt, wo es um die Koordinierung grenzüberschreitender Lebenssachverhalte geht und um die Gewährleistung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraumes, in dem sich Unionsbürger frei entfalten können (Art. 3 Abs. 2 EUV- Lissabon)“.

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtpflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“.

Es gibt völkerrechtliche Verpflichtungen allgemeiner Art und aus besonderen Verträgen. Dazu gehören auch die Verträge über die Europäische Union. Diese haben bisher kein Unionsvolk geschaffen und können das ohne Zustimmung der Völker durch Referenden nicht (BVerfGE

123, 267 ff., Rnrr. 179, 224, 263). Ohne Unionsvolk gibt es keinen neuen Träger der Staatsgewalt und somit keine Souveränität der Europäischen Union. Die Formel „politische Union“ geht allerdings zu weit, weil das Politische alles Staatliche umfaßt. Deutschland hat keinerlei Hoheit, Staatsgewalt oder Souveränität durch die europäische Integration eingebüßt. Das erweist sich vor allem in dem jederzeitigen Recht, die Union zu verlassen, im Austrittsrecht, dessen Anerkennung ich gegen die allgemeine Meinung und gegen die Ideologie der Unumkehrbarkeit der Integration im Maastricht-Prozeß 1993 durchgesetzt habe (BVerfGE 89, 155 (190)) und das jetzt in Art. 50 EUV steht und mit einem gewissen Verfahren ausgestattet ist. Richtig spricht das Bundesverfassungsgericht jetzt (BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 233, 299, 329 f.) die vor mir „ständige Freiwilligkeit der Mitgliedschaft“ in einer völkerrechtlichen Organisation genannte Rechtslage als Prinzip „umkehrbarer Selbstbindung im Staatenverbund“ an.

IV

Europäischer Gerichtshof ohne Souveränitätsprinzip

Der Europäische Gerichtshof hat den Mitgliedstaaten schon früh die Souveränität im Regelungsbereich der Gründungsverträge abgesprochen und unionale Hoheitsgewalt usurpiert. In der Rechtssache 6/64 (Costa/ E.N.E.L.), Urteil vom 15. Juli 1964 (Slg. 1964/1251) hat der S. 1269 ff. ausgesprochen:

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.“

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, daß es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung, nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen. Solche Maßnahmen stehen der Anwendbarkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung daher nicht entgegen. Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der in Artikel 5 Absatz 2 aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte. Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft eingegangen sind, wären keine unbedingten mehr, sondern nur noch eventuelle, wenn sie durch spätere Gesetzgebungsakte der Signatarstaaten in Frage gestellt werden könnten. ...Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch durch Artikel 189 bestätigt; ihm zufolge ist die Verordnung ‚verbindlich‘ und ‚gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat‘. Diese Bestimmung, die durch nichts eingeschränkt wird, wäre ohne Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten sie durch Gesetzgebungsakte, die den gemeinschaftsrechtlichen Normen vorgingen, einseitig ihrer Wirksamkeit

berauben könnten. Aus alledem folgt, daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

Die Staaten haben somit dadurch, daß sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann. Infolgedessen ist Artikel 177 ohne Rücksicht auf innerstaatliche Gesetze anzuwenden, wenn sich die Auslegung des Vertrages betreffende Fragen stellen“.

Im Gutachten 1/09 vom 8. März 2011 zum Übereinkommensentwurf über die Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems, Gericht für europäische Patente und Gemeinschaftspatente, hat der Gerichtshof diese Judikatur in den Rn. 65 und 67 zum wiederholten Male bestätigt:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die Gründungsverträge der Union, im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen, eine neue Rechtsordnung geschaffen, mit eigenen Organen, zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind (vgl. insbesondere Urteile vom 5. Februar 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Slg. 1963, 1, 3, sowie vom 15. Juli 1964, Costa, 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269). Die wesentlichen Merkmale der in dieser Weise verfassten Rechtsordnung der Union sind insbesondere ihr Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die unmittelbare Wirkung zahlreicher für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen (vgl. Gutachten 1/91 vom 14. Dezember 1991, Slg. 1991, I-6079, Randnr. 21)“.

„Außerdem ist es Sache des Gerichtshofs, die Autonomie der damit durch die Verträge geschaffenen Unionsrechtsordnung zu wahren (vgl. Gutachten 1/91, Randnr. 35)“.

Diese souveränitätswidrige Usurpation von Staatsgewalt durch den Gerichtshof²⁷, der eigentliche, jedenfalls funktionale Wechsel der Europäischen Gemeinschaft von einem völkerrechtlichen Staatenbund zum staatsrechtlichen Bundesstaat, haben die Mitgliedstaaten bei der weiteren Vertragsentwicklung zugrunde gelegt und folglich stillschweigend als gemeinschaftlichen Besitzstand in die Verträge aufgenommen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie allerdings im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 (BVerfGE 89, 155 ff.) kräftig relativiert. Das hat den Europäischen Gerichtshof in keiner Weise irritiert. Die Souveränitätsverletzung ist geblieben, weil die Mitgliedstaaten nicht befugt waren und sind, die Völker und deren Staatsorgane durch völkerrechtliche Verträge derart zu entmachten, keinesfalls ohne eine Änderung des Verfassungsgesetzes mit deren unmittelbaren Zustimmung herbeigeführt zu haben.

Richtiger Weise beruht der Vorrang des Gemeinschaftsrechts oder Unionsrechts²⁸ auf den natio-

²⁷ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 34 ff

²⁸ Der weitgehende Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht ist so gut wie unangefochten; vgl. EuGH - Rs. 26/62 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, 1 ff.; EuGH - Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 ff.; EuGH - Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125 ff.; BVerfGE 37, 271 (279 ff.); 58, 1 (28); 73, 339 (366 ff.); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (182 ff.,

nalen Gesetzen, welche das Gemeinschaftsrecht anzuwenden vorschreiben. Die Grenzen des Vorranges²⁹ sind oben aufgeführt.

Der Europäische Gerichtshof hat vielfach der Europäischen Union souveränitätsverletzende Befugnisse zugesprochen. Besonders folgenreich ist die einer ausschließlichen Befugnis zur Handelspolitik durch die AETR- Judikate³⁰ aber auch und vor allem die oben zitierte Judikatur, mit der das Gericht aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Grundfreiheiten subjektive Rechte jedes Unternehmens und jedes Einzelnen hergeleitet hat, deren Interesse an den Gleichheiten des Binnenmarktes dem Gericht eine außerordentliche Macht geben, Politik von Mitgliedstaaten zu unterbinden, weil sie dem mit dem Wort Binnenmarkt plakatierten Gemeinschaftsinteresse der Europäischen Union nicht genügen würden.

Der Europäische Gerichtshof attestiert der Europäischen Union wie schon den Europäischen Gemeinschaften Supranationalität, also eine über nationale Staatlichkeit, welche sie durch die Übertragung der Hoheitsrechte von den Mitgliedstaaten erlangt haben soll. Damit reklamiert er, die Union sei ein Überstaat oder Oberstaat; denn wegen der vermeintlichen „endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte“ der Mitgliedstaaten, die der Gerichtshof fingiert hat, muß die Union diese Hoheitsrechte und damit Hoheitsgewalt haben. Sonst gäbe es diese Hoheitsgewalt nicht mehr. Wer über Hoheitsgewalt, auch im begrenzten Umfang, verfügt, ist ein Staat. Das erweist die Dogmatik des Bundesstaates, in dem die Hoheitsgewalt zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten geteilt ist und sowohl der eine als auch die anderen Staaten sind³¹.

Die Supranationalität der Europäischen Union ist allgemeine Auffassung der Europäisten³². Auch das Bundesverfassungsgericht hat das Wort übernommen und benutzt es ständig (BVerfGE 89, 155 (172, 175, 181, 182, 187); Beschuß vom 14. Oktober 2004, BvR 1481/04, Rn. 36; BVerfGE 123, 267 ff., Rnrs. 10, 59, 227, 237, 244, 246, 247, 255, 256, 262, 267, 271, 279, 293, 298, 319, 335, 342, 345, 364, 390), ohne freilich die Union als eigenständiges und eigenbeständiges supranationales Herrschaftssystem zu dogmatisieren. Es dogmatisiert vielmehr das Unionsrecht typisch völkerrechtlich, indem es dessen Geltung und Anwendung vom dem nationalen Rechtsanwendungsbefehl im Zustimmungsgesetz abhängig macht (BVerfGE 45, 142 (169); 52, 187 (199); 73, 339 (367 f., 375); 89, 155 (190); 123, 267 ff., Rnrs. 242, 333, 335, 339, 343; PdR, S.75 ff.), also von dem Willen der jeweiligen Völker, jedenfalls der Deutschen. Das Unionsrecht ist Völkerrecht. Die Völker sind die „Herren der Verträge“ (BVerfGE 89, 155 (190, 199); auch

190 f., 197 ff.); K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht, in: W. Blomeyer / K. A. Schachtschneider (Hrsg.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 75 ff., 104 ff.; ders./A. Emmerich-Fritzsche, Das Verhältnis des Europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands, DSWR 1999, S. 81 ff., 116 ff., jeweils auch zum Folgenden;

²⁹ K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates (PdR), 2006, S. 82 ff.

³⁰ Dazu näher K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2. Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, 2010, S. 445 ff.

³¹ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 402 ff.

³² Etwa Th. Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdn. 891.

BVerfGE 75, 223 (242); 123, 267 ff., Rnrr. 231, 235, 271, 298, 334) und auch Herren der Anwendung des Unionsrechts.

Das Gemeinschaftsrecht hatte nicht etwa eine „autonome Rechtsquelle“³³, sondern war in Deutschland deutsches Recht, weil dessen Verbindlichkeit auf dem Willen des deutschen Volkes beruhte, wie jetzt auch das Unionsrecht. Das Volk will dieses Richtige als Recht. Die Aufgabe und Befugnis zur Erkenntnis des Richtigen auf der Grundlage der Wahrheit, das als Gesetz beschlossen wird, ist in bestimmten Grenzen den gemeinschaftlichen Organen der Völker übertragen, weil das Richtige für die Gemeinschaft nur gemeinschaftlich erkannt werden kann. Der Rechtsetzungswille bleibt aber der der zu Staaten im existentiellen Sinne verfaßten Völker, von denen allein alle Staatsgewalt ausgeht (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Die Union hat kein Volk (BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 346 ff.) und damit auch keine originäre Staatsgewalt, weil eine solche nur von einem Volk ausgehen kann, besser, nur ein Volk, als Staat organisiert, hat (BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 232 f., 281), nämlich die Bürger eines Staates in deren Freiheit. Nur ein Volk kann existentieller Staat sein³⁴.

Es gibt keine „Autonomie der durch die Verträge geschaffenen Unionsrechtsordnung“. Vielmehr sind die Völker die „Herren der Verträge“ (BVerfGE 89, 155 (190, 199); 123, 267 ff., Rnrr 231, 235, 271, 298, 334), genauer die Bürger der Mitgliedstaaten, die Souveräne. Deutsche Staatsgewalt aber muß sich den Grenzen, welche das Grundgesetz zieht und um der Verfassung der Menschheit des Menschen willen ziehen muß, fügen. Demgemäß sind die Unionsorgane deutsche Organe, aber auch französische usw. Sie üben eben die Staatsgewalt der verbundenen Völker gemeinschaftlich aus.

V

Europäische Union als staatliche Organisation der Unionsvölker

Das Volk hat, zum Staat verfaßt, existentielle Staatseigenschaft. Diese steht nicht zur Disposition der Politik der Volksvertreter. Wenn diese neugestaltet, etwa aus den einzelstaatlichen europäischen Völkern ein Volk der Unionsbürger geschaffen werden soll, müssen sich alle beteiligten Völker dafür durch Volksabstimmungen öffnen (BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 179, 228, 263). Die funktionale Staatlichkeit kann nach Art. 23 Abs. 1 GG in Grenzen zur gemeinsamen Ausübung Organen der Europäischen Union übertragen werden³⁵. Die Hoheit bleibt dabei die der Völker. Sie verlieren diese nicht, dogmatisch nach dem Recht. Die Praxis ist faktisch anders.

Die EU ist (bisher) kein Staat im existentiellen Sinne verfaßter Bürgerlichkeit, der um des Rechts willen die Gebietshoheit und vor allem die Verfassungshoheit oder auch nur die sogenannten

³³ So aber BVerfGE 22, 293 (296); 31, 145 (173 f.); 37, 271 (277 f.); EuGH - Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1251 (1269 ff.); das Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 ff.) enthält den Begriff der "autonomen Rechtsquelle" nicht mehr.

³⁴ K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer "Verfassung für Europa", in: W. Hankel / K. A. Schachtschneider / J. Starbatty (Hrsg.), Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling, 2003, S. 279 ff., 297 ff., 308 ff., 313 ff.

³⁵ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 24 ff., 479 ff.

drei Staatsgewalten innehätte³⁶. Wegen dieses der „Souveränität“ gemäß definierten Staatsbegriffs (BVerfGE 89, 155 (188 ff.)) hält das Bundesverfassungsgericht daran fest, der Europäischen Union den Staatscharakter abzusprechen (BVerfGE 89, 155 (188); so ständig seit BVerfGE 22, 293 (296)), insoweit zu Recht. Demzufolge begreift das Gericht die Europäische Union als „Union der Völker Europas“, als „Verbund demokratischer Staaten“, kurz als „Staatenverbund“ (BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.); 123, 267 ff., LS. 1, Rnrr. 229, 233, 294).

Die gemeinschaftliche Staatlichkeit, die die Organe der EU ausüben, ist die Staatsgewalt der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht spricht davon, daß die Mitgliedstaaten „die Europäische Union gegründet“ hätten, „um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben“ (BVerfGE 89, 155 (188 f.)). Der Union wird nicht etwa Staatsgewalt oder gar Souveränität übertragen³⁷, sondern die gemeinschaftliche Ausübung der Hoheitsrechte überantwortet. Trotz des Wortlauts des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, der es dem Bund erlaubt, „Hoheitsrechte zu übertragen“, kann das nur eine Ausübungsbefugnis bewirken, weil die Staatsgewalt als Souveränität die Freiheit der Bürger ist, die schlechterdings nicht veräußert werden kann, schon gar nicht vom Staat. Im übrigen kann ein Mitgliedstaat auch die Union verlassen und damit die Ausübung seiner Hoheitsrechte wieder in die eigenen Hände nehmen, wie das die Briten getan haben. Das wäre nicht möglich, wenn er diese auf einen anderen Träger öffentlicher Gewalt gewissermaßen dinglich übertragen hätte. Die „Gesetze“ der Union sind in die Rechtsordnung jedes Mitgliedstaates integriert, die Organe der Union gehören zur Organisation jedes Mitgliedstaates, als Gemeinschaftsorgane. Die Rechtsakte der gemeinschaftlichen Organe sind darum Rechtsakte jedes Mitgliedstaates. Die vornehmlich in den Unionsverträgen formulierte (materiale und funktionale) "Verfassung" der Union ist Teil der Verfassungsordnung jedes einzelnen Mitgliedstaates. Das Unionsrecht, sowohl das primäre als auch das sekundäre, ist Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung, jedenfalls nach deutschem Verfassungsrecht, nicht etwa eine eigenständige andere Rechtsordnung (a. A. noch BVerfGE 22, 293 (296); 31, 145 (173 f.); 37, 339 (367); 58, 1 (27); nicht eindeutig BVerfGE 89, 155 (175): "... Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation ...")³⁸.

Wenn und soweit der Staatsbegriff wegen des Prinzips der Gesetzlichkeit mit der Befugnis und der Möglichkeit verbunden ist, die Gesetzlichkeit zu erzwingen, ist die Europäische Union und waren die Europäischen Gemeinschaften als solche kein Staat; denn jedenfalls die Befugnis, die Gesetzlichkeit zu erzwingen, aber auch die Möglichkeit dazu, das sogenannte Gewaltmonopol,

³⁶ K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer "Verfassung für Europa", S. 279 ff., 297 ff.

³⁷ So aber etwa U. Di Fabio, Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie, 1998, S. 94, wie fast alle, die nicht wissen, was Souveränität ist. Unklar BVerfGE 37, 271 (277 ff.); 73, 339 (374 ff.); klar zur Souveränitätsübertragung BVerfGE 75, 223 (242 ff.), Gemeinschaft „kein souveräner Staat im Sinne des Völkerrechts“, auf sie kann „weder die territoriale Souveränität noch die Gebiets- und Personalhoheit der Mitgliedstaaten übertragen worden“.

³⁸ H. P. Ipsen, Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, HStR, Bd. VII, 1992, § 181, Rdn. 58, spricht von "unterschiedlichen Rechtsmassen der nationalen Rechtsordnungen und der Gemeinschaftsordnung verschiedenen Geltungsgrundes".

ist den Mitgliedstaaten (noch) verblieben.

Insofern und insoweit staatliche Gewalt als Befugnis und Möglichkeit zu zwingen begriffen wird³⁹, begründen die Gemeinschaftsverträge weder eine „von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten deutlich geschiedene, supranationale, öffentliche Gewalt“ (BVerfGE 22, 293 (295 f.)), noch eine „einheitliche und originäre, europäische öffentliche Gewalt“⁴⁰. noch eine „außerstaatliche Hoheitsgewalt“⁴¹ oder eine „Gemeinschaftsgewalt“ (BVerfGE 89, 155 (187))⁴². aber auch keine „Hoheitsgewalt“ oder „von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedene öffentliche Gewalt“ (BVerfGE 89, 155 (175)). Es ist somit auch kein „neuer Hoheitsträger entstanden, der über eigene Hoheitsrechte verfügt“, gar über eine „autonome supranationale Hoheitsgewalt“⁴³.

Die Verträge verschaffen der Union und verschafften den Gemeinschaften überhaupt keine eigenständige Gewalt, sondern integrieren/ten deren Organe in die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten. Sie organisieren die gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt in der Weise, daß die Zwangsbefugnisse den Völkern als den existentiellen Staaten, die allein Hoheit haben, verbleiben. Die Unionsorgane sind und die Gemeinschaftsorgane waren staatlich und im institutionellen Sinne Staatsorgane, nämlich gemeinschaftliche Organe der Mitgliedstaaten, Teil von deren staatlicher Organisation. Der Gewaltbegriff in den zitierten Formulierungen kann somit nur die hoheitlichen Funktionen meinen, Legislative, Exekutive und Judikative, welche die Union aufgrund der übertragenen Hoheitsrechte wahrnimmt, Funktionen ohne Zwangsrechte. Staatsgewalt hat nur ein Volk. Eine Gebietshoheit, welche Zwangsbefugnisse einschließt, hat die Union nach wie vor nicht (vgl. Art. 88 Abs. 3 S. 2 AEUV für Europol). Sie wäre notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes Kriterium eines Staates im existentiellen Sinne. Ohne Gebietshoheit im engeren Sinne der Zwangsbefugnis ist die Rechtlichkeit des Gemeinwesens nicht sichergestellt, so daß das Gemeinwesen kein Rechtsstaat und damit kein Staat wäre⁴⁴. Auch Zwangsbefugnisse können gemeinschaftlich ausgeübt werden, wie die militärische Zusammenarbeit, insbesondere die der NATO, zeigt, aber das Verteidigungsbündnis schafft keinen Staat im existentiellen Sinne, dessen

³⁹ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi. Grundlegung einer allgemeinen Republikelehre*, 1994, S. 545 ff.; ders., *Freiheit in der Republik*, 2007, S. 100 ff.; ders., *Prinzipien des Rechtsstaates*, 2006, S. 118 ff.

⁴⁰ So P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23 (1966), S. 54 ff., 57, 59; i.d.S. auch H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, § 9, 61, S. 232; gegen die Originarität der Rechtssetzungsgewalt P. Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, HStR Bd. VII, 1992, § 183, Rdn. 38.

⁴¹ So Ch. Tomuschat, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*, GG, Zweitbearbeitung 1981, Rdn. 8 zu Art. 24.

⁴² So Th. Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, Rdn. 615 ff., S. 228 ff. ("autonome Gemeinschaftsgewalt"), Rdn. 893, S. 337.

⁴³ D. König, *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranke des Art. 23 des Grundgesetzes*, 2000, S. 61, 566.

⁴⁴ K. A. Schachtschneider, (O. Gast), *Sozialistische Schulden nach der Revolution. Kritik der Alt-schuldenpolitik. Ein Beitrag zur Lehre von Recht und Unrecht*, 1996, S. 29 ff.; ders., *Res publica res populi*, S. 14 ff., 519 ff., 545 ff.; ders., *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 19 ff., 25 ff., 50 ff., 55 ff.; ders., *Freiheit in der Republik*, S. 374 f.

Dogmatik vielmehr die normale Lage erfassen muß.

Die Unions-, zumal die Europopolitik will Schritt für Schritt die Nationalstaaten auflösen, ohne daß die Bürger darüber abgestimmt haben, ob sie ihre Staaten aufgeben und in einem Großstaat Europa in einer vorerst multikulturellen Europabevölkerung leben wollen. Insbesondere will die politische Klasse Deutschland als Gliedstaat in einem europäischen Bundesstaat aufgehen lassen, ohne das Volk, die Deutschen, um deren Zustimmung zu fragen. Das ist ein langgezogener Staatsstreich. Die Politik ist zudem undemokratisch und schadet dem Rechtsstaat, vor allem der Gewaltenteilung und dem Rechtsschutz, aber auch dem Sozialstaat, wie die Verarmung großer Teile der Unionsbevölkerung erweist. Das ist ausweislich des Art. 20 Abs. 4 GG ein Unternehmen, die Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu beseitigen, also die Widerstandslage.

Der Vorschlag der Kommission, die einstimmige Willensbildung des Rates zu beseitigen, ist ein weiterer Schritt zum unionalen Bundesstaat im funktionalen Sinne, der die Grenze der völkertraglichen Union überschreitet, weil er nicht mit der Institutionalisierung des Bundesstaates verbunden ist.

Der unitarische Bundesstaat⁴⁵, den die EU seit langem anstrebt, ist ein unechter Bundesstaat⁴⁶, weil er auf einem sowohl den Bund als auch die Länder ordnenden Verfassungsgesetz, in Deutschland dem Grundgesetz, beruht, nicht auf einem Bündnisvertrag, wie der echte Bundesstaat. Bund und Länder sind im unechten Bundesstaat existentielle Staaten mit jeweils originärer Hoheit der unterschiedlichen Völker, also des Bundesvolkes und der Landesvölker. Ihre Souveränität ist kompetenziell geteilt⁴⁷. Die jeweilige Ausübung der Staatsgewalt, der Staatlichkeit, ist eigenständig demokratisch legalisiert. Der unechte Bundesstaat ist unitarisch, weil sein Prinzip die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet ist. Typisch für den unechten Bundesstaat ist das Mehrheitsprinzip in den Entscheidungsorganen des Zentralstaates, das Maßnahmen zu Lasten einzelner Mitgliedstaaten ermöglicht und damit den Bundesstaat in Geber- und Nehmerstaaten teilt.

Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union sind zwar Verträge, aber diese versteht der Europäische Gerichtshof als Verfassung der EU⁴⁸. Ihre Aufgaben und Befugnisse haben sich im Lau-

⁴⁵ K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

⁴⁶ Zum echten und unechten Bundesstaat K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, S. 279 ff., ins. S. 289 ff.; ders., Prinzipien des Rechtsstaates, S. 169 ff.; ders. Souveränität, S. 408 f.

⁴⁷ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 402 ff.

⁴⁸ EuGH, Gutachten 1/91, EWR, Slg. 1991, S. I-6979 (6102), „Verfassungsurkunde“; Gutachten 2/94, EMRK, Slg., 1996, S. I-1789; vgl. auch BVerfGE 22, 293 (296); schon H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 40 ff.; Ch. Calliess, Kommentierung von Art. 1 EUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Rdn. 24 ff., 5. Aufl. 2016, Art. 1 EUV, Rdn. 51 ff.; I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 ff., 149 ff., 163 ff. („Verfassungsverbund“); P. M. Huber, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194 ff. 234 f. („Verfassungsvertrag“); ausführlich zu einer „Verfassung der Supranationalen Union“ Th. Schmitz, Integration in der Supranationalen Union, 2001, S. 361 ff.; nicht unkritisch Ch. Seiler, Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung, 2005, S. 305 ff.; kritisch K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 470 f.

fe der mehr als sechzigjährigen Geschichte der europäischen Integration derart erweitert und verdichtet, daß sie der Staatsgewalt eines unitarischen Bundesstaates allemal genügen. Die Union übt Hoheitsrechte existentieller Staatlichkeit aus, etwa in ausschließlicher Zuständigkeit die Währungshoheit über die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 3 Abs.1 lit c AEUV), in geteilter Zuständigkeit die Hoheit über den Binnenmarkt (Art. 4 Abs. 1 lit a AEUV). Geteilte Zuständigkeit schließt die Mitgliedstaaten von der Gesetzgebung aus, wenn die Union von der Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Wegen der Handhabung der Grundfreiheiten, die den Binnenmarkt definieren (Art. 26 Abs. 2 AEUV), als entgegen deren völkerrechtlichen Status zwingende Vorschriften für die Mitgliedstaaten⁴⁹ beansprucht die Union weitestgehend die Wirtschaftshoheit, zudem auch die außenwirtschaftliche Handelshoheit als ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 1 lit e AEUV), freilich zu Unrecht⁵⁰, u.a.m. Freilich fehlt der Union die originäre Hoheit mangels einer existentiellen Staatseigenschaft, die ein Verfassungsgesetz oder einen entsprechenden Verfassungsvertrag voraussetzen würde. Vor allem sind die Unionsbürger kein Staatsvolk⁵¹. Die Zuständigkeitsregelungen sind typisch für einen Bundesstaat. In einer völkerrechtlichen Organisation kommen solche Regelungen nicht in Frage⁵².

Der staatenbündische Bundesstaat ist ein echter Bundesstaat, weil er auf einem Bündnis, einem Bundesvertrag, beruht. Der unechte Bundesstaat wird typisch durch ein Verfassungsgesetz staatsrechtlichen Charakters, der echte Bundesstaat durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründet und geordnet. Der echte Bundesstaat ist föderalistisch. Sein Vertragsprinzip bringt es mit

⁴⁹ Grundlegend EuGH v. 05.02.1963 – Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 1, Rdn. 25 f.; EuGH v. 04.12.1974 – Rs. 41/74 (van Duyn/Home Office), Slg. 1974, 1337, Rdn. 4; in EuGH v. 07.07.1976 – Rs. 118/75 (Watson und Belmann), Slg. 1976, 1185 (1. LS, S. 1200) heißt es z. B.: „Die Artikel 48 bis 66 EGV des Vertrages und die zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Gemeinschaft ... verleihen den von ihnen erfaßten Personen subjektive Rechte, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben, und gehen jeder entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift vor.“ Zur Niederlassungsfreiheit vgl. EuGH v. 15.07.1964 – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251, 1273 f.; EuGH v. 21.06.1974 – Rs. 2/74 (Reyners/Belgien), Slg. 1974, 631, Rdn. 24/28; zur Dienstleistungsfreiheit EuGH v. 03.12.1974 – Rs. 33/74 (van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid), Slg. 1974, 1299, Rdn. 18, 27; zur Warenverkehrsfreiheit vgl. EuGH v. 19.12.1968 – Rs. 13/68 (Salgoil/Außenhandelsministerium der Italienischen Republik), Slg. 1968, 679, 690 ff., 693 f.; dazu W. Frenz, Europäische Grundfreiheiten, Rdn. 83 ff., S. 37 ff.; allgemein zum „Anwendungsbereich der Grundfreiheiten“ Th. Kingreen, in: Ch. Calliess / M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 34-360 AEUV, Rdn. 16 ff., zu deren Struktur Rdn. 28 ff.; kritisch K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Lissabon vom 23. Mai 2008, S. 107 ff.; ders., Wirtschaftsverfassung und Welthandelsordnung, S. 71 ff. 117 ff.; ders., Souveränität, S. 490 ff.

⁵⁰ Dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2, Wirtschaftsverfassung, §§ 2 f., S. 51 ff., 71 ff., § 4, S. 128 ff., § 11, S. 430 ff.

⁵¹ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 469 ff.; zum Ganzen K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, S. 279 ff.

⁵² Zur staatsrechtlichen Bedeutung der Zuständigkeitsregelung des Art. 2 EUV K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Lissabon vom 23. Mai 2008, Homepage Downloads, S. 43, 88 f.

sich, daß das Bündnis aufgelöst werden und jeder Bündnispartner/Mitgliedstaat den Bundesstaat verlassen kann, ohne daß das besonderer Voraussetzungen bedarf. Der staatenbündische Bundesstaat hat nur abgeleitete Hoheitsbefugnisse aufgrund der ihm von den Bündnisstaaten zur gemeinsamen Ausübung übertragenen Hoheitsrechte. Er hat keine eigenständige demokratische Legalität. Seine Politik wird vielmehr von den Vertragsstaaten, insbesondere deren Volksvertretungen, legalisiert. Er ist gewissermaßen eine Republik der Republiken. Er ist keine Schicksalsgemeinschaft wie der unechte Bundesstaat. Seine Aufgaben und Befugnisse sind begrenzt und zielen nicht auf einheitliche Lebensverhältnisse. Er ist also nicht unitarisch. Typisch für den echten Bundesstaat ist das völkerrechtliche Einstimmigkeitsprinzip in den Entscheidungsorganen des Bundes, das es verhindert, daß einzelne Mitglieder zu ihren Lasten überstimmt werden.

Das Bundesverfassungsgericht qualifiziert die Europäische Union im Sinne eines staatenbündischen Bundesstaates als Staatenverbund (BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.); 123, 267 ff., Rn. 233) und hat das wesentliche Austrittsrecht, nämlich das Recht der Mitgliedstaaten, den Rechtsanwendungsbefehl für das Gemeinschaftsrecht durch Aufhebung des Zustimmungsgesetzes zu beseitigen, festgestellt (BVerfGE 89, 155 (190))⁵³. Das Gericht sieht die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“ (BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 ff., Rnrr. 231, 235, 271, 298, 334), welche die „Souveränität“ wahren (BVerfGE 89, 155 (188 ff.); 123, 267 ff., Rnrr. 223 ff., 231, 247 f., 262 f., 275, 281, 329, 338 ff., 347). Die Aufgaben und Befugnisse, so wie sie die Unionsorgane weit über die Vertragstexte hinaus praktizieren, beanspruchen jedoch existentielle Staatlichkeit, die der demokratischen Legalität entbehrt.

Funktional tendiert die EU in der gegenwärtigen Verfassung der Unionsverträge zum unitarischen Bundesstaat, ja nach der Menge ihrer Aufgaben und Befugnisse existentieller Staatlichkeit ist sie ein solcher Bundesstaat. Das Mehrheitsprinzip in den Entscheidungsorganen ist weitgehend durchgesetzt. Legitimierend aber ist sie ein staatenbündischer Bundesstaat oder eben ein Staatenverbund geblieben. Sie verfaßt nicht ein Unionsvolk und hat darum keine originäre Hoheit. Darum hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder ausgesprochen, daß die Union „kein Staat, kein Bundesstaat“ sei (BVerfGE 22, 293 (296); 89, 155 (188); 123, 267 ff., Rnrr. 179 f.; auch BVerfGE 75, 223 (235, 242); 113, 273 (296)), und sich dabei an der Bundesrepublik Deutschland, einem unechten durch Verfassungsgesetz begründeten Bundesstaat orientiert.

Das Konzept jedenfalls, welches für die Vereinigung Europas verwirklicht wird, muß den genannten Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates, des Sozialstaates in den Gemeinwesen genügen, aber auch föderativen Grundsätzen und den Grundsätzen der Subsidiarität verpflichtet sein und einen „diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten“ (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG).

Die Europäische Union ist nach wie vor trotz der neuen Verfassungsgrundlage in Art. 23 GG eine zwischenstaatliche Organisation, wie diese Art. 24 GG ermöglicht hatte und weiterhin ermöglicht, ein internationales Gebilde. Sie verbindet Nationen. Diese Verbindung ist sehr intensiv

⁵³ Vorbereitend K. A. Schachtschneider, Der Verfassungsstaat als Glied der Europäischen Gemeinschaft, Aussprache, VVDStRL 50 (1991), S. 178; ders./A. Emmerich-Fritzsche/Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 758 f.; ders., Souveränität, S. 24 ff.; auch schon H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 767.

und hat seit langem funktional die Intensität eines Bundesstaates. Aber die Union ist kein existentieller Staat, vor allem weil sie nicht die Organisation eines souveränen Unionsvolkes ist, das sie legitimieren oder besser legalisieren könnte. Sie ist darum nicht souverän und hat auch an der Souveränität der Völker nicht teil, genausowenig wie die alleinigen Organe der Mitgliedstaaten, die nicht etwa souverän sind. Diese sind Einrichtungen der souveränen Völker für die Ausübung der Staatsgewalt, wie Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erweist. Die Organe der EU sind in die Organisation der Mitgliedstaaten integriert und sind damit in die Ausübung der Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten einbezogen, nicht anders als andere Staatsorgane der Völker, freilich in Gemeinschaft mit den anderen Unionsvölkern. Mittels der Union üben die völkertraglich verbündeten Völker einen Teil ihrer Staatsgewalt gemeinschaftlich, integrativ, aus. Die nationalen Bürgerschaften verwirklichen auf diese Weise im gemeinschaftlichen Interesse ihre Freiheit als ihre Souveränität. Diese Dogmatik wird nicht davon berührt, daß die Befugnisse der Union sowie deren Handhabung weitgehend und tiefgehend die Souveränität der Bürger verletzt. Das hat die politische Klasse der Europäischen Union zu verantworten, der die europäische Integration zu einem zentralistischen Großstaat⁵⁴ mit einheitlichen Lebensverhältnissen wichtiger ist als die Freiheit ihrer Bürger. Diese gebietet Rechtlichkeit und damit Achtung der Souveränität.

Rechtens kann es in und für Deutschland keine originäre europäische öffentliche Gewalt geben, aber auch keine europäischen Rechtsakte, die ihre Legalität nicht aus dem Willen der Deutschen gemäß dem Verfassungsgesetz Deutschlands herleiten, sondern über dem Recht Deutschlands stehen. Logisch ist die Unionsverfassung der Verträge in die Verfassung der Völker, in Deutschland also in die grundgesetzliche Rechtsordnung integriert, im Rang unter dem Grundgesetz, weil völkerrechtliche Verträge dem Grundgesetz nicht widersprechen dürfen. Eine von der Verfassung der Völker unabhängige, also insofern eigenständige unionale Staatsgewalt, ein Staat „Europa“ im existentiellen Sinne also, setzt eine „europäische“, richtiger unionale Verfassung voraus, welche nicht nur eine unionale Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungshoheit sowie eine unionale Gebietshoheit, sondern auch eine unionale Verfassungshoheit schafft und damit die deutschen Hoheiten, insbesondere die deutsche Verfassungshoheit, aufheben oder doch bundesstaatlich einschränken würde. Diese Entwicklung wird vorangetrieben. Ein Verfassungsgesetz der Europäischen Union würde das Grundgesetz als höchstes Gesetz Deutschlands und als das Verfassungsgesetz, das Deutschland zum Staat (im existentiellen Sinne) verfaßt, ablösen oder zumindest einschränken. Deutschland wäre entweder kein Staat (im existentiellen Sinne) mehr oder würde seine existentielle Staatseigenschaft und damit seine Sou-

⁵⁴ Gegen den Großstaat Europa P. Kirchhof, Europäische Einigung und Verfassungsstaat, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: J. Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 1993, S. 63 ff., 89, 93; ders., Der deutsche Staat im Prozeß der Europäischen Union, in: J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VII, 1992, Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, § 183, S. 855 ff., Rdn. 67; skeptisch sogar Th. Oppermann / C. D. Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes, Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/93, S. 15, 19, trotz ihrer integrationistischen Apologie der Europapolitik des Maastricht-Vertrages; zur Politischen Union Europas auch W. Hankel / W. Nölling / K. A. Schachtschneider / J. Starbatty, Die Euro-Klage, 1998, S. 25 ff., 247 ff.; ders., Die nationale Option. Plädoyer für die Bürgerlichkeit des Bürgers, 2017, S. 359 ff.

veränität mit der Europäischen Union teilen⁵⁵.

Der Weg zum unitarischen Bundesstaat mit existentieller Staatseigenschaft der Union setzt voraus, daß die Völker durch Referenden ihr Einverständnis damit erklären, daß ein existentieller Unionsstaat, eben als unitarischer Bundesstaat, verfaßt wird, in Deutschland auch die Länder, die souveräne Staaten sind⁵⁶. Wenn sich die Völker, was keinesfalls zu erwarten ist, für einen solchen Unionsstaat geöffnet haben, bedarf dessen Begründung eines Verfassungsgesetzes, das in einer unionsweiten Abstimmung angenommen werden muß. Diesen Schritt können die verfaßten Organe der Mitgliedstaaten nicht gehen, weil deren Befugnisse durch die Verfassungsgesetze begrenzt sind, deren Fundament die umfassende Souveränität der Völker ist; denn für alle Völker gilt der Satz: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Das jeweils gemeinte Volk ist das nationale Volk.

Die Verfassungsorgane der Mitgliedstaaten überschreiten ihre Befugnisse, wenn sie offen oder verdeckt, so wie das geschieht, den existentiellen Unionsstaat zu erschleichen versuchen, wie auch durch die Aufgabe der Einstimmigkeit als Prinzip der unionalen Willensbildung. So hat der Europäische Gerichtshof die völkerrechtlichen Grundfreiheiten des Binnenmarktes wie staatsrechtliche Verfassungsrechtssätze eines unitarischen Bundesstaates judiziert⁵⁷. Der Vertrag von Lissabon hat in Art. 2 ff. AEUV die geteilten Zuständigkeiten eingeführt, die typisch für den unechten Bundesstaat mit originärer Hoheit des Bundes/der Union sind. Das Europäische Parlament soll, wie schon angesprochen, dem Vertragstext nach die Unionsbürger unmittelbar vertreten, als gäbe es bereits ein Unionsvolk, das originäre Hoheit hätte.

Ein Weg zum unitarischen Bundesstaat ist keinesfalls eine bloße Abstimmung aller Unionsbürger über ein dahingehendes Verfassungsgesetz oder einen derartigen Verfassungsvertrag, weil eine solche Abstimmung die Souveränität und originäre Hoheit der Völker der Mitgliedstaaten nicht ohne schweren Völkerrechtsverstoß (Art. 2 Nr. 1 Satzung der Vereinten Nationen; vgl. BVerfGE 89, 155 (190)) und ohne Mißachtung der Identitäten der Mitgliedstaaten aufheben kann.

VI

Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Die Übertragung der Hoheitsrechte auf die Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG (früher nach Art. 24 Abs. 1 GG), die zur gemeinschaftlichen Ausübung der „Souveränität“ übertragen werden (so schon das Maastricht- Urteil, BVerfGE 89, 155 (188 f.); jetzt in diesem Sinne das Lissabon-Urteil, BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 233, 248⁵⁸ u.ö.; Souveränität, S. 479 ff.), darf nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV und

⁵⁵ Dazu K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer "Verfassung für Europa", S. 279 ff.; ders., Die nationale Option, S. 271 ff.

⁵⁶ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 402 ff..

⁵⁷ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 16 ff.; ders., Die nationale Option, S. 233 ff.

⁵⁸ Vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 66 ff.

wegen der Souveränität der Mitgliedstaaten allenfalls in engen Grenzen der Verantwortbarkeit und Voraussehbarkeit der nationalen Parlamente erfolgen. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt fünf Begrenzungen der Geltung von Unionsrecht in Deutschland: Rechtsakte der Gemeinschaft dürfen erstens den Wesensgehalt der Grundrechte nicht verletzen und den „unabdingbaren Grundrechtsstandard“ nicht mißachten, den das Bundesverfassungsgericht in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof im Grundrechtsschutz zu verantworten meint (BVerfGE 89, 155 (174 f.); BVerfGE 102, 147 (163)). Der Europäische Gerichtshof soll „den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantieren“, so daß das Bundesverfassungsgericht „sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsstandards (...) beschränken“ könne (BVerfGE 89, 155 (174 f.); so schon BVerfGE 73, 339 (387)). Zweitens sollen die Rechtsakte die Strukturprinzipien der deutschen Verfassung nicht beeinträchtigen dürfen (BVerfGE 37, 271 (279); 73, 339 (376)), zumal jetzt Art. 23 Abs. 1 S. 1 und 2 GG die Übertragung von Hoheitsrechten nur für die Entwicklung einer Europäischen Union erlaubt, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ und im übrigen „dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (vgl. BVerfGE 89, 155 (187 f.), nicht explizit). Das Gericht hat im Beschuß vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04, Rdn. 36) vom "weit zurückgenommenen Souveränitätsvorbehalt" nach Art. 23 Abs. 1 GG gesprochen. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, die genannten Strukturprinzipien, etwa das weitgefächerte Rechtsstaatsprinzip, zu verletzen. Drittens dürfen die Rechtsakte nicht das Prinzip der begrenzten und bestimmbaren Ermächtigung der Union und der Gemeinschaften mißachten, also ultra vires ergehen, so daß „die deutschen Staatsorgane aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert wären, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden“ (BVerfGE 89, 155 (187 ff., 191 ff.; 123, 267 ff., Rnrrn. 241, 339 f., 343)). Die Union und ihre Gemeinschaften würden die ihnen eingeräumten Hoheitsrechte überschreiten, also ihre Befugnisse verletzen, wenn sie viertens das Subsidiaritätsprinzip nach **Art.** 5 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 5 Abs. 1 EUV, mißachten. Das Subsidiaritätsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht für die Union und für die Europäische Gemeinschaft als „verbindlichen Rechtsgrundsatz“ erkannt und als Kompetenzausübungsschranke eingestuft (BVerfGE 89, 155 (189, 193, 210 ff.)). Fünftens schließlich hat das Bundesverfassungsgericht das gemeinschaftsrechtliche Mehrheitsprinzip „gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme“ in die Grenzen der Verfassungsprinzipien und der „elementaren Interessen der Mitgliedstaaten“ gewiesen (BVerfGE 89, 155 (184)). Auch dieses Rechtsprinzip, das den dahingehenden oben zu II erörterten Luxemburger Kompromiß von 1966 verallgemeinert und verbindlich gemacht hat, ist von den Gerichten zu beachten.

Für entscheidend hält das Bundesverfassungsgericht,

"daß die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland und die daraus sich ergebenden Rechte und Pflichten – insbesondere auch das rechtsverbindliche unmittelbare Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Rechtsraum – für den Gesetzgeber voraussehbar im Ver-

trag umschrieben und durch ihn im Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmt worden sind“⁵⁹.

Diese Dogmatik ist richtig, wird aber nicht beachtet. Die Ermächtigungen sind, abgesehen von Generalermächtigungen, wie sie die Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV enthält, denkbar weit und ermöglichen jede Art von Politik, jedenfalls im Bereich der Wirtschaft, zur Durchsetzung des Marktprinzips⁶⁰.

Hoheitsrechte sind jedoch in solchem Maße zur Ausübung an die Union übertragen, daß die Union längst ein Staat, ein Bundesstaat, im funktionalen Sinne ist. Das Bundesverfassungsgericht teilt mit mir die Auffassung, daß der Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und der Grad der politischen Verselbständigung bei der Wahrnehmung der übertragenen Hoheitsrechte Kriterium des Verlustes an demokratischem Legitimationsniveau ist (BVerfGE 123, 267, Rn. 262), räumt aber nicht ein, daß das längst Realität ist (Rn. 275).

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird in der Praxis nicht eingehalten. Das ist eine Verletzung nicht nur des demokratischen Prinzips (dazu VII), sondern auch der existentiellen Staatlichkeit und damit der inneren und äußeren Souveränität des Volkes. Das Bundesverfassungsgericht stellt im Lissabon-Urteil (Rn. 228) an sich richtig klar:

„Integration setzt den Willen zur gemeinsamen Gestaltung und die Akzeptanz einer autonomen gemeinschaftlichen Willensbildung voraus. Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft verlangt aber weder eine der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung noch den Verzicht auf die eigene Identität. Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten“.

Es hat die Rechtsverletzungen der Praxis bisher aber nicht zu erkennen und auszusprechen für opportun gehalten:

„Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren noch (Hervorhebung von mir) verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird“. „Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben“ (Rn. 275 des Lissabon-Urteils).

Das Gericht sieht aber die Grenze der Ermächtigungen der Union beinahe als erreicht an. „Noch“ würden dem Deutschen Bundestag „eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem Gewicht“ verbleiben (Rn. 275). Die angestrebte und weitgehend verwirklichte Fiskal- und Sozi-

⁵⁹ BVerfGE 89, 155 (187); P. Kirchhof, Europäische Einigung und Verfassungsstaat, S. 99; so schon BVerfGE 58, 1 (37); 68, 1 (98 f.).

⁶⁰ Dazu näher K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon, 2. Teil, B, C, D, F, G, H, unter <http://www.KASchachtschneider.de>, downloads.

alunion dürfte auch dem Gericht zu weit gehen, weil sie die Grenze zum Bundesstaat überschreitet.

Die Bürgerschaften müssen um der Freiheit als der Souveränität willen allemal die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Verwaltung in ihren Händen halten. Nur eine Koordinierung der Ausübung der Staatsgewalt, welche die eigenständige demokratische Willensbildung der Völker wahrt, ist mit der Souveränität vereinbar. Das ist die gemeinschaftliche Ausübung durch die Unionsorgane nicht, solange deren Befugnisse übermäßig weit sind, schon gar nicht die „Regierung“ der Europäischen Zentralbank durch ebenso willkürliche wie verbotene Staatsfinanzierung.

Die Teilhabe aller Bürger, auch der Minderheit, an der Staatsgewalt muß hinreichend gewährleistet sein. Das folgt aus dem Recht auf Demokratie, welches aus Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG folgt (BVerfGE 89, 155 (171 f.), 123, 267 ff, Rnrrn. 167 ff.). Die politische Klasse, die das Parlament auf Grund fragwürdiger (Verhältniswahlssystem mit 5% Sperrklausel, Parteienfinanzierung, Propaganda der Medien, u.a.) Wahlen in der Hand hat, hat nicht das Recht, die (vermeintliche) Minderheit der Wähler und Nichtwähler dadurch von der Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt, der politischen Willensbildung, auszuschließen, daß sie die die Ausübung der Hoheitsrechte im nicht materiell kontrollierbaren Umfang Politiken durch übermäßige Übertragung der Hoheitsrechte Organen der EU überantwortet, die nicht wesentlich vom jeweiligen Volk, sondern überwiegend von anderen Völkern legitimiert sind. Das ist nur in engen Grenzen tragfähig, Grenzen, die schon der Vertrag von Maastricht 1992 weit überschritten hat. Schließlich ist die Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt das wichtigste Recht der Bürger, nämlich die politische Freiheit. Die Agenda existentieller Staatlichkeit muß in der Hand des existentiell betroffenen Volkes bleiben. Sonst büßen die Bürger ihre Souveränität ein. Die Einstimmigkeit der Entscheidungen des Rates ist unverzichtbar, um die Souveränität und das demokratische Prinzip zu wahren. Das gilt für die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik, die eine Einheit sind und als Einheit verantwortet werden müssen, aber das gilt auch und erst recht für die Sicherheits-, die Gesundheits-, die Bildungs- und vor allem die Steuerpolitik.

Auch die finanzielle Verantwortung für ihren Staat, ihre Wirtschaft und ihre Außen- und Sicherheitspolitik haben die Mitgliedstaaten und deren Völker. Die Völker können nur ausgeben, was sie erwirtschaftet haben. Die kreditäre Finanzierung hat Grenzen. Kein Mitgliedstaat darf für die Finanzierung anderer Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden (striktes Bail-out-Verbot). Die ausufernde Finanzhilfe für fremde Staaten ist staatswidrig. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages darf nicht „leerlaufen“ (Urteil vom 18. März 2014, BVerfGE 135, 317 ff.; BVerfG 2 BvR 859/15 u. a, Urteil vom 5. Mai 2020, Rnrrn 89, 132 f.). Sie ist im besonderen Maße in der Außen- und Sicherheitspolitik involviert. Zweck der Vertragsänderung ist auch und wohl vor allem, eine Verteidigungsunion zu schaffen, ohne daß diese wegen der Kosten durch einzelne Mitgliedstaaten, zumal Deutschland, das am zahlungskräftigsten ist, behindert werden kann. Zudem ist Ziel der Unionspolitik, daß ‚Europa‘ nach Außen mit einer Stimme sprechen kann, die Stimme der Union. Mit der Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten ist das alles unvereinbar.

Eine fragwürdige Effizienz des unionalen Herrschaftssystems ist kein taugliches Argument ge-

gen die Postulate der freiheitlichen und demokratischen Souveränität.

VII

Demokratiedefizit der Europäischen Union

Die politische Willensbildung in der EU ist unverbesserlich entdemokratisiert⁶¹.

Das Europäische Parlament ist nicht demokratisch legitimiert oder gar republikanisch legalisiert, erstens weil es mangels eines Unionsvolkes kein Volk vertritt, zweitens weil die Wahl dieses Parlaments nicht gleichheitlich, sondern „degressiv proportional“ ist (Art. 14 Abs. 2 S. 3 EUV). Dieses Parlament ist nicht Gesetzgebungsorgan eines Volkes; denn die Unionsbürger sind kein Volk und sind nicht als Volk verfaßt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil Art. 10 Abs. 1 S. 1 EUV, wonach „die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar vom Europäischen Parlament vertreten werden“, und in Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 1 S. 1 EUV, wonach „das Europäische Parlament sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammensetzt“, als Anmaßung zurückgewiesen (BVerfGE 123, 267 ff., Rn. 280): „Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV- Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“, und damit ein Stück Souveränität gegen die Integrationspolitik verteidigt. Essentielle eines Parlaments ist die egalitäre Wahl der Abgeordneten, die wegen der Gleichheit der Bürger in ihrer Freiheit zwingend geboten ist (BVerfGE 1, 208 (248 f.); 16, 130 (138 ff.); 95, 408 (417 f.))⁶². Das Stimmengewicht der Wähler des Europäischen Parlaments ist jedoch je nachdem, welchem Mitgliedstaat sie angehören, extrem unterschiedlich. Diese Versammlung (so noch Art. 137 EWGV) der „Vertreter der Völker“ (so noch Art. 189 Abs. 1 EGV; i. d. S. das Lissabon-Urteil BVerfGE 123, 267ff., Rnrr. 280 ff., 286) hat keine demokratische Legitimationskraft und ist kein Parlament⁶³. Es wird nur so genannt, zum einen, um der Öffentlichkeit ‚Demokratie‘ vorzutäuschen, zum anderen, um den Status der Abgeordneten, insbesondere deren übermäßige Diäten und Ausstattung⁶⁴, zu rechtfertigen. Dem Europäischen Parlament komme für die Legitimation der Rechtsakte der Gemein-

⁶¹ Zum Demokratiedefizit der Europäischen Union K. A. Schachtschneider, Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: W. Nölling/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty (Hrsg.), Währungsunion und Weltwirtschaft, Festschrift für Wilhelm Hankel, 1999, S. 119 ff.; ders., Quo Vadis Europa? – Ad finem Democratiae!, in: W. Lachmann/R. Haupt/K. Farmer (Hrsg.), Zur Zukunft Europas, Marktwirtschaft und Ethik, Bd. 12, 2007 S. 16 ff.; vgl. zum Prinzip der kleinen Einheit ders., Die Republik der Völker Europas, ARSP Beiheft 71 (1997), S. 173; ders., Prinzipien des Rechtsstaates, S. 45, 57 f., 90 f., 229; ders., Souveränität, S. 466 ff., 484 ff.; wegweisend Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, III, 4 (S. 77), III, 15 (S. 103, 105).

⁶² Bundestagswahlrecht, wonach das Stimmengewicht in den Wahlkreisen der Bundestagswahl nur um 33 1/3 % abweichen darf. Das der Malteser weicht aber bei der Europawahl um mehr als 1000 % von dem der Deutschen ab.

⁶³ Dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde Lissabon-Vertrag, 3. Teil J I, S. 285 ff.; ders., Souveränität, S. 466 ff.; J. Ott, Das Europäische Parlament als Parlament, 2015.

⁶⁴ Dazu H. H. von Arnim, Diätenwildwuchs im Europäischen Parlament - Verschleierte Einkommen und Doppelversorgungen: unangemessen und rechtswidrig, NJW 2004, 1422 ff.

schaft „eine stützende Funktion“ zu, hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 (186)) ausgesprochen und im Lissabon-Urteil von einer „eigenständigen zusätzlichen Quelle für demokratische Legitimation“ gesprochen (BVerfGE 123, 267 ff., Rnrr. 262, 271, S. 276 ff., 280 ff., 289 ff., insb. Rn. 262, 271), mehr also nicht⁶⁵. Das ändert der Lissabon Vertrag trotz sprachlicher Aufwertung des Europäischen Parlaments zum Gesetzgeber (gemeinsam mit dem Rat, Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV) in der Sache nicht, jedenfalls nicht wesentlich. Das für das Parlament konstitutive und für die allgemeine Freiheit unverzichtbare Prinzip der egalitären Volksvertretung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) erfüllt das Europäische Parlament nicht.

Dem Europäischen Parlament wird durch den Lissabon-Vertrag trotz des größeren Einflusses im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV) keine eigenständige Gesetzgebungsbefugnis eingeräumt, nicht einmal ein Gesetzesinitiativrecht im eigentlichen Sinne. Das Gesetzesvorschlagsmonopol hat abgesehen von einigen Ausnahmen die Kommission (Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 289 Abs. 4 und Art. 293 AEUV). Das Parlament soll an den Rechtsetzungsverfahren mit Rechten zur Anhörung und zur Stellungnahme beteiligt werden, bis hin zum Recht, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren den Standpunkt des Rates, nach Vorschlag der Kommission, mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 294 Abs. 7 lit. b AEUV) oder im Vermittlungsverfahren sogar den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 294 Abs. 8 lit. b und Abs. 10-14 AEUV) abzulehnen.

Maßgebliche Rechtsetzungsorgane in der Europäischen Union bleiben wie schon in der Europäischen Gemeinschaft (Art. 251, 252 EGV) die Kommission und der Rat (Art. 289, 294 AEUV), also prinzipiell zur Gesetzgebung nicht legitimierte Exekutivorgane, denen an sich nur Gesetzesinitiativrechte zukommen. Beide Organe sind trotz der Wahl des Kommissionspräsidenten, der freilich von Europäischen Rat vorgeschlagen wird, durch die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments und den damit verbundenen schmalen Einfluß auf die Kommissare, von denen je einer von den Mitgliedstaaten bestimmt wird (Art. 17 Abs. 7 Unterabs. 1 EUV), nicht demokratisch legitimiert, die Lebensverhältnisse der Völker zu bestimmen. Ohnehin legitimieren die Wahlen zum Europäischen Parlament dieses, wie ausgeführt, nicht. Die bundesstaatstypische föderale Legitimation des Rates genügt keinesfalls zur demokratischen Legitimation der Gesetzgebung für die verbündeten Völker, zumal der Rat weitestgehend mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (Art. 16 Abs. 3 EUV). Bemerkt sei, daß der Rat überhaupt nur die Rechtsetzungsakte im Einzelnen beschließt, die nicht von einem Ausschuß Ständiger Vertreter der Regierungen (Coreper) der Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 7 EUV, Art. 240 AEUV) einstimmig akzeptiert worden sind. Die große Masse der Rechtsetzungsakte nehmen die im Rat vertretenen Minister der Mitgliedstaaten gar nicht zur Kenntnis. Treibende Kraft der unionalen Gesetzgebung ist der Beamtenapparat der Kommission, auf den die Lobbyisten undurchsichtigen Einfluß nehmen. Der völkerrechtlichen Zusammenarbeit genügt nur die Einstimmigkeit.

⁶⁵ Demgegenüber EGMR, EuGRZ 1999, 200 (204), das dem Europäischen Parlament zumißt, „das grundlegende Instrument der demokratischen und politischen Kontrolle in dem System der Europäischen Gemeinschaft“ zu sein, weil „dessen demokratische Legitimation auf unmittelbarer allgemeiner Wahl beruht“ und das Parlament „derjenige Bestandteil in der Europäischen Gemeinschaftsstruktur anzusehen ist, der dem Bemühen, ‚wirksame politische Demokratie‘ sicherzustellen, am meisten entspricht“; das ist eine euphemistische, aber auch decouvrerende Formulierung.

Zwar ist der Einfluß des Europäischen Parlaments gestärkt, doch ist dies auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren begrenzt, welches nur in bestimmten Politikbereichen durchgeführt werden soll. In existentiellen Politikbereichen, wie insbesondere der Bestimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nach Art. 121 Abs. 2 ff. AEUV und im Verfahren der Haushaltsdisziplinierung nach Art. 126 AEUV soll das Parlament lediglich von Beschlüssen über Sanktionsmaßnahmen unterrichtet werden (Abs. 11 Unterabs. 2). An der gemeinsamen Handelspolitik, für die die Union entgegen dem Souveränitätsprinzip seit der AETR- Judikatur des Europäischen Gerichtshofs 1973 die ausschließliche Kompetenz beansprucht (Art. 3 Abs. 1 lit e AEUV), ist das Parlament überhaupt nicht beteiligt. Wenn es über Handelsverträge abstimmt, ist das geduldete Kompetenzanmaßung, die geduldet wird, weil und solange es jedem von Kommission und Rat geschlossenem Vertrag zustimmt⁶⁶. In die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist das Parlament nur marginal eingebunden. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört es regelmäßig zu den „wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. Er achtet darauf, daß die Auffassungen des Parlaments gebührend berücksichtigt werden“. Das Parlament „kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten“. „Zweimal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung“ dieser Politiken (Art. 36 EUV). Kein Politikbereich ist in der globalisierten Welt wichtiger als der Außen- und Sicherheitspolitik. Deutschland praktiziert, demokratierechtlich begründet, einen Parlamentsvorbehalt für wichtige Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Für wichtige Agenden ist das besondere Gesetzgebungsverfahren vorgesehen (Art. 289 Abs. 2 AEUV), an denen das Parlament lediglich beteiligt ist, d. h. es wird nur angehört, beispielsweise bei der Festlegung der Bestimmungen über das System der Eigenmittel, die auch neue Kategorien von Eigenmitteln, also Unionssteuern, einführen können (Art. 311 Abs. 3 AEUV), prinzipiell immer, wenn der Rat einstimmig zu entscheiden hat.

Eine duale Legitimation der Rechtsetzung durch die nationalen Gesetzgebungsorgane, vor allem die Parlamente, und das Europäische Parlament, die Legitimation eines Mehrebenensystems nämlich, wie das von manchen Staatsrechtslehrern vertreten wird, die das demokratische Defizit der Europäischen Union nicht wahrhaben wollen⁶⁷, ist nicht begründbar, schon weil die nationalen Parlamente an der Gesetzgebung der Union nicht beteiligt sind⁶⁸. Sie haben lediglich den Unionsverträgen zugestimmt, die die Unionsorgane zur gemeinschaftlichen Gesetzgebung in bestimmten Angelegenheiten ermächtigen.

Kommission und Rat wären allenfalls in engen Grenzen gemäß einem Prinzip wirksamer Begrenzung der Ermächtigungen (dazu VI; vgl. BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.); 123, 267 ff.,

⁶⁶ Dazu K. A. Schachtschneider, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 445 ff.; ders., Verfassungsbeschwerde CETA vom 5. Juli 2016, www.KASchachtschneider.de/, Aktuelles.

⁶⁷ Etwa U. Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschergewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts in europäischen Mehrebenensystem, 2004, S. 472 ff, 479 ff., 502 ff., 571 ff.

⁶⁸ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 174 ff

Rnrm. 226, 234 ff., 262, 265, 272, 275, 298 ff., 300 ff., 326)⁶⁹ legal ermächtigt, nicht aber für ihre umwälzende, so gut wie alle Lebensbereiche erfassende Integrationspolitik. Die Ermächtigungen in den Unionsverträgen durch die Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), welche die Zustimmung der nationalen Gesetzgeber gefunden haben (vgl. Art. 59 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), sind einerseits zu weit und zu offen und andererseits haben die Legislativorgane ihre Zustimmung nicht wirklich an dem Willen der Völker orientiert, sondern sich dem Integrationsdruck, aber auch den Vereinbarungen der Exekutiven gebeugt.

Nach Art. 10 Abs. 2 EUV sollen, wie gesagt, die „Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ sein. Das Parlament soll somit nicht mehr Versammlung der Vertreter der Völker, sondern Gesetzgebungsorgan der Bürger der Europäischen Union, der Unionsbürgerschaft, sein, welche dadurch gewissermaßen als Unionsvolk konstituiert werden soll, freilich vergeblich (BVerfGE 123, 267ff., Rnrm. 346 ff.). Damit soll dem Europäischen Parlament und dessen Gesetzgebungsakten eine bürgerschaftliche demokratische Legitimität und folglich Legalität zugesprochen werden, als wäre dieses Unionsvolk souverän. Das ist aber nichts als wirklichkeits- und normwidrige Fiktion. Souverän sind ausschließlich die Bürgerschaften/Völker der Mitgliedstaaten. Die Fiktion des Lissabon-Vertrages wirft unüberwindliche demokratierechtliche Verfassungsprobleme auf, solange der demokratische Fundamentalsatz des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, geachtet wird. Das Volk in diesem Satz ist in und für Deutschland das deutsche Volk (BVerfGE 83, 37 (50 ff.); 83, 60 (71 f.)); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (184 ff.); i. d. S. auch BVerfGE 123, 267 ff., Rn. 228); denn das Volk ist staatsrechtlich die Bürgerschaft eines existentiellen Staates, wie es Deutschland ist, noch⁷⁰. Weil dieser, im übrigen menschheitliche, Grundsatz unabänderlich ist, wie Art. 79 Abs. 3 GG, aber auch Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG klarstellen, bedarf es der Staatsgründung eines neuen existentiellen Staates, also der Europäischen Union als eines existentiellen Staates, der dann kein Staatenverbund mehr ist, sondern ein existentieller Bundesstaat, um durch die Konstituierung eines neuen Staatsvolkes, des Unionsvolkes, dem fundamentalen Prinzip der Demokratie die Geltung wenigstens konstruktiv zurückzugeben.

Ohne Volksentscheid, der die existentielle Staatlichkeit des existentiellen Staates zugunsten eines europäischen Bundesstaates als existentiellem Staat, wie das in Deutschland der Bund, aber auch die Länder sind⁷¹, einschränkt, wenn auch nicht gänzlich aufhebt, ist eine so verordnete existentielle Staatswerdung der Europäischen Union mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, zumal damit neben den jeweiligen Völkern der Mitgliedstaaten, etwa der Deutschen, ein neues Volk im existentiellen Sinne, das Unionsvolk, geschaffen wird. Eine Nationalisierung der Europäischen Union zu einem existentiellen Staat ist ohne ein Verfassungsreferendum der Deutschen mit dem Verfassungsprinzip der existentiellen deutschen Staatlichkeit und damit der Souveränität der Bürger Deutschlands unvereinbar⁷². Für einen solchen Volksentscheid ist ein Verfahren noch gar

⁶⁹ K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 71 ff.; ders., Souveränität, S. 479 ff.

⁷⁰ K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 16 f.; ders., Prinzipien des Rechtsstaates, S. 58 ff.

⁷¹ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 402 ff

⁷² K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union, S. 75 ff., 87 ff.; ders., Die Republik der Völker Europas, ARSP Beiheft 71 (1997), S. 153 ff., 170 ff., auch in: ders., Freiheit-Recht-Staat, hrsg. von D.

nicht erörtert, geschweige denn geklärt. Bereits die Integrationspolitik des Lissabon-Vertrages gefährdet den „Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ und ist, wie Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG, der die Verfassungswidrigkeit von Parteien regelt, erweist, verfassungswidrig. Solange jedenfalls in Deutschland alle Staatsgewalt vom Volke und das heißt: vom deutschen Volke, ausgeht, kann es rechtens in Deutschland keine Gesetzgebung geben, welche ihre Verbindlichkeit⁷³ nicht vom deutschen Volk, sondern von einem europäischen Unionsvolk herleitet. Das hat das Bundesverfassungsgericht zu der Dogmatik von der „begrenzten Einzelermächtigung“ (BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.); BVerfGE 123, 267 ff., Rnrrn. 226, 234 ff., 262, 265, 272, 275, 298 ff., 300 ff., 326)) gezwungen⁷⁴, die zumindest fingieren kann, daß die Rechtsakte (jetzt) der Union, durch die nationalen Parlamente demokratisch legitimiert seien, weil diese die Politik der Gemeinschaft verantworten können würden, die im Wesentlichen in den Unionsverträgen, denen die nationalen Parlamente zugestimmt hätten, vereinbart wäre. Einen meßbaren Einfluß haben die Abgeordneten der nationalen Parlamente auf die Verträge, die herrschend als Verfassung der Europäischen Union dogmatisiert werden⁷⁵, nicht, weil die Materie der Verträge völkertraglich festgelegt ist und die nationalen Regierungen sich bereits, oft nach langjährigen, aufwendigen Verhandlungen, gebunden haben. Jedenfalls nehmen sich die durch ihre Parteiführer disziplinierten und im parteiengesprägten parlamentarischen Regierungssystem (BVerfGE 11, 77 (85); 26, 338 (395 f.); 45, 1 (46)⁷⁶) leicht zu disziplinierenden Abgeordneten den Einfluß nicht. Sie pflegen ihren Führern zu akklamieren. Dem könnte nur eine unionskritische hinreichend mächtige Opposition abhelfen.

Das Bundesverfassungsgericht ist meiner staatsrechtlichen Dogmatik gefolgt, daß der Schritt zum europäischen Bundesstaat einer neuen Verfassung Deutschlands gemäß Art. 146 GG bedarf (BVerfGE 123, 267 ff., Rnrrn. 203, 228). Ein echter Parlamentarismus der Union, in dem ein Parlament die Befugnis hätte, allein Gesetze zu geben, wäre funktional Ausübung eigenen Staatsgewalt. Ein solcher Parlamentarismus setzt nicht nur voraus, daß die Abgeordneten, welche das Unionsvolk vertreten, egalitär von den Unionsbürgern gewählt werden, sondern widersprüche dem Souveränitätsvorbehalt der Völker. Er wäre Ausdruck eigener Souveränität, welche die Union nicht hat und solange nicht haben wird als auch nur ein Mitgliedstaat mit nationalem Bewußtsein dem nicht zustimmt.

Nach wie vor hält das Bundesverfassungsgericht daran fest, daß die Rechtsakte der Union wesentlich von den nationalen Parlamenten legitimiert werden (BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.); 123, 267 ff., Rnrrn. 262, 263). Dafür genügt die Bestimmtheit der Ermächtigungen der Union, die vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung postuliert wird, keinesfalls. Die Ermäch-

I. Siebold/A. Emmerich-Fritzsche, 2005, S. 423 ff.

⁷³ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 637 ff., insb. S. 707 ff.

⁷⁴ K. A. Schachtschneider, *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 71 ff.; ders., *Souveränität*, S. 479 ff.

⁷⁵ EuGH, Gutachten 1/91, EWR, Slg. 1991, S. I-6979 (6102), „Verfassungsurkunde“; Gutachten 2/94, EMRK, Slg., 1996, S. I-1789; vgl. auch BVerfGE 22, 293 (296); schon H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 40 ff.; P. M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), S. 194 ff. 234 f. („Verfassungsvertrag“); Ch. Calliess, Kommentierung von Art. 1 EUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Rdn. 24 ff., 5. Aufl. 2016, Art. 1 EUV, Rdn. 51 ff.

⁷⁶ K. A. Schachtschneider, *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 176 ff.

tigungen sind weit und offen und umfassen fast den gesamten Bereich möglicher Politik⁷⁷. Die Grenzen zieht der Zuständigkeitskatalog der Art. 3 bis 6 AEUV. Der ist weit, geradezu umfassend.

Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV ist, geschwächt durch das Verfahren des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit⁷⁸, ein mehr als klägliches Instrument der nationalen Parlamente, hat noch so gut wie keine Wirkung entfaltet⁷⁹. Aber die Parlamente der Völker hätten die Möglichkeit, ihre Integrationsverantwortung wirkungsvoller wahrzunehmen, als sie es zu tun pflegen. Sie haben nicht nur die Ausübung der Hoheitsrechte der Völker weitestgehend aus der Hand gegeben. Die nationalen Parlamente werden von jedem Entwurf eines Gesetzgebungsaktes der Union unterrichtet (Art. 12 lit a EUV), allein schon um die Subsidiaritätsverantwortung (lit b) ausüben zu können. Sie könnten somit das Subsidiaritätsprinzip zur Geltung bringen. Das aber pflegt auch der Deutsche Bundestag nicht zu tun, obwohl Deutschland allemal in der Lage ist, die Politik, welche die Union macht, selbst zu bewerkstelligen. Für Deutschland hat die Europäischen Union keinerlei Notwendigkeit. Vielmehr dient diese der Einbindung Deutschlands und damit der faktischen Einschränkung der Souveränität der Deutschen und zugleich der Umverteilung vornehmlich deutscher Wirtschaftsleistungen auf die Mitgliedstaaten der Union, wie sich in der Finanz-, Schulden-, Währungs- und Bankenkrise erweist. Der Export der deutschen Unternehmen in die Unionsländer ist durch die Freihandelsregelungen der Weltwirtschaftsordnung (WTO) gesichert⁸⁰. Darüber hinaus hat der Bundestag die Möglichkeit, jeden Rechtsetzungsakt der Union politisch zurückzuweisen. Seine Stellungnahmen hat die Bundesregierung bei ihren Verhandlungen in der Union aber nur zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 3 GG).

⁷⁷ Dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde Lissabon-Vertrag, 3. Teil, B bis H, Homepage KASchachtschneider.de, downloads; ders., Souveränität, S. 479 ff.

⁷⁸ K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde Lissabon-Vertrag, 3. Teil, H V, S. 278 ff.

⁷⁹ K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde Lissabon-Vertrag, 3. Teil, H V, S. 276 ff.; auch für C. Stewig, Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht, DVBl. 1992, 1516, 1518, "steht die momentane Zielorientiertheit der gemeinschaftlichen Kompetenzverteilung dem Subsidiaritätsprinzip entgegen"; In diesem Sinne ablehnend auch D. Grimm, Subsidiarität ist nur ein Wort, FAZ v. 17.9.1992, S. 38; ders., Der Spiegel 43/1992, S. 57, 59; ders., Effektivität und Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips, KritV 1/1994, S. 6, 7 f., 11; W. Möschel, Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum? JZ 1992, 877, 882: "juristisch wertlos"; ders., Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, NJW 1993, 3025, 3027 f.; M. Heidenhain, Subsidiaritätsprinzip - Abbau oder Aufbau von Kompetenzen?, EuZW 1993, 73; A. Weber, Zur künftigen Verfassung in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 325, 329; F. Ossenbühl, DVBl. 1993, 629, 635; H. H. Rupp, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden? ZRP 1993, 211, 212; K. A. Schachtschneider / A. Emmerich-Fritzsche / Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 751, 756; R. Breuer, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), NVwZ 1994, 417, 424; U. Everling, Reflections on the Structure of the European Union, CMLR 29 (1992), 1053, 1070, 1075; ders., Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, DVBl. 1993, 936, 940; G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, 985, 990; nicht unkritisch Ch. Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV, Rnn. 25, 34, 36 ff.

⁸⁰ K. A. Schachtschneider, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 478 ff.

Die Souveränität ist keinesfalls mehr oder weniger auf die Union übergegangen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil (Rn. 229) Grenzen eines Staatenverbundes benannt:

„Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker - das heißt die staatsangehörigen Bürger - der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“.

Eine Politik, die Deutschland nicht will, muß es nicht hinnehmen. Es ist der überzogene Europäismus der politischen Klasse, der dieser die Fähigkeit nimmt, Politik im Interesse Deutschlands zu machen. Das demokratische Defizit der Unionspolitik ist wesentlich ein Verantwortungsdefizit des Bundesgesetzgebers, ganz abgesehen von dem der Bundesregierung.

Das demokratische Defizit wäre gemildert, wenn die Unionsorgane die Ermächtigungen des Primärrechts, die Aufgaben und Befugnisse, eng interpretieren würden, so daß der einzige mögliche demokratirechtliche Baustein verwirklicht würde, nämlich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV, dazu VI)⁸¹. Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil 1993 die Einhaltung des „Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung“ zur Voraussetzung der Verbindlichkeit des europäischen Sekundärrechts erklärt und das im Lissabon-Urteil erneut herausgestellt (BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.); 123, 267 ff., Rnrs. 226, 234 ff., 262, 265, 272, 275, 298 ff., 300 ff., 326), völlig zu Recht, weil die Rechtsetzungsakte der Union von den nationalen Parlamenten legitimiert seien, nicht vom Europäischen Parlament. Das verlangt die nach Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 GG für den verfassungsändernden Gesetzgeber unabänderliche demokratische Staatlichkeit Deutschlands. Das Europäische Parlament vermag nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Legitimation allenfalls zu „stützen“⁸². Die nationalen Parlamente würden aber die Politik der Union nur legitimieren können, wenn sie sie verantworten können. Diese Verantwortbarkeit setze die Voraussehbarkeit voraus. Die Ermächtigungen im vertraglichen Primärrecht müßten darum so bestimmt und so begrenzt sein, daß es möglich sei, daß die nationalen Parlamente diese ihre Verantwortung wahrnehmen können.

Die europäischen Integrationisten propagieren ein neues Legitimationsprinzip, die effizienzbestimmte Output-Legitimation an Stelle der demokratischen Input-Legitimation⁸³. Aber die Output-Legitimation kann nicht nur ihre diktatorische Konnotation schlecht verbergen, sondern

⁸¹ I. d. S. BVerfG Vorlagebeschuß zum EuGH vom 14. Januar 2014 im Verfassungsbeschwerdeverfahren der Professoren Dres. W. Hankel, W. Nölling, K. A. Schachtschneider und Dr. B. Bandulet (2 BvR 1421/12 bzw. 2 BvR 2729/13 bzw. C-62/14) wegen des OMT-Programms der EZB.

⁸² BVerfGE 89, 155 (185 f.); H. P. Ipsen, Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union, HStR, Bd. VII, § 181, Rdn. 91, hält das Europäische Parlament für ungeeignet zur echten demokratischen Repräsentation und sieht eine solche angesichts der zukünftigen halben Milliarde Europäer als utopisch an, zu Recht; ähnlich D. Grimm, Der Mangel an europäischer Demokratie, Der Spiegel 43/1992, S. 57 ff.; i.d.S. auch P. Häberle, Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa, Die Verwaltung 25 (1992), S. 5 ff., 17 f.; K. A. Schachtschneider / A. Emmerich-Fritzsche / Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 760; i.d.S. auch J. Isensee, Europa – die politische Erfindung eines Erdteils, S. 133; vgl. auch K. A. Schachtschneider, Demokratiedefizite in der Europäischen Union, S. 139 ff.

⁸³ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 192 ff.

offenbart zunehmend ihr Legitimationsdefizit. In der EU sind nur die Wahlen in den Mitgliedstaaten relevant. Die Wahlen zum Europäischen Parlament sind eine Farce, die einzige und allein teure Mandate ohne messbaren politischen Einfluß vermitteln. Niemand verkennt, daß die demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament bloßer Schein ist, auch das Bundesverfassungsgericht nicht.

VIII

Willensbildung in der Europäischen Union als völkerrechtlichem Staatenverbund

Die souveräne, freiheitliche Staatlichkeit der Völker ist gewahrt, wenn im Rat die Vertreter der Völker, also die Minister, namens ihrer Völker ein Veto gegen Maßnahmen des Staatenverbundes, zumal gegen Gesetzesvorschläge, einlegen können, sofern sie an die Beschlüsse der Legislative ihres Volkes zu den Maßnahmen der Staatenverbundes, also der Europäischen Union, gebunden sind⁸⁴. Der Staatlichkeit der Völker entspricht im Grundsatz nur das Einstimmigkeitsprinzip bei gemeinschaftlichen Maßnahmen, insbesondere Gesetzgebungsakten⁸⁵. Die Mehrheitsregel des früheren Art. 205 EGV hat das Bundesverfassungsgericht mit der Integrationswilligkeit Deutschlands zu rechtfertigen versucht⁸⁶, wenig überzeugend. Die Mehrheitsregel war und ist allenfalls hinnehmbar, wenn von der Union oder ihren Gemeinschaften Ausführungsregelungen zu vertraglich hinreichend eng materialisierten Politiken beschlossen werden sollen, weil die Völker durch die Zustimmung zur Mehrheitsregel ihr Einverständnis mit den jeweiligen Ausführungsbeschlüssen erklärt haben, die der Rat oder auch die Kommission mit Mehrheit fassen werden. Voraussetzung dafür ist, daß die Vertragsregelungen das Wesentliche im Sinne der Weisentlichkeitsdogmatik⁸⁷ hinreichend bestimmt haben. Die Materien der mit Mehrheit beschließbaren Politiken dürfen darum nicht offen sein. Ihre Grenzen müssen vielmehr derart bestimmt sein, daß sie von den nationalen Parlamenten verantwortet werden können, hat das Bundesverfassungsgericht befunden. Das können die Parlamente nur, wenn die Ausführungsmaßnahmen voraussehbar sind⁸⁸. Das folgt dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung. Vorbild dieses Kriteriums ist Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, wonach der Bundesgesetzgeber die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigen kann, Rechtsverordnungen

⁸⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 6 f.; ders. / A. Emmerich-Fritzsche / Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 759 f.

⁸⁵ Dazu O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1976, 6. Aufl. 1997, S. 314 f.; K. A.

Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union., S. 124.

⁸⁶ BVerfGE 89, 155 (183 f.).

⁸⁷ BVerfGE 33, 1 (10 f.); 47, 46 (78 ff.); 49, 89 (126 f.); 57, 295 (320 f.); 58, 257 (268 ff.); 61, 260 (275); 84, 212 (226); K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 116 f.

⁸⁸ BVerfGE 89, 155 (191 ff.); vgl. auch BVerfGE 58, 1 (37); 68, 1 (98 f.); so schon K. A.

Schachtschneider, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/93, S. 7 f.; ders. / A. Emmerich-Fritzsche / Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 751 ff.

zu erlassen, deren Ermächtigung das Gesetz nach „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ bestimmt⁸⁹. Je schwerwiegender die Auswirkungen eines Gesetzes, insbesondere durch Grundrechtsbeschränkungen, sein können, desto strengere Anforderungen sind an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen⁹⁰. Von einer solchen Bestimmtheit kann bei den vertraglichen Ermächtigungen der Europäischen Union keine Rede sein, schon gar nicht in der extensiven, weitgehend vertragswidrigen Praxis, die der Europäische Gerichtshof nicht nur toleriert, sondern forciert.

Schon gar nicht erreichen die Grundsätze und Ziele des Kapitels 1 des Titels V, das die „allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“ regelt. Art. 21 Abs. 1 EUV lautet:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“.

Das sind die „Werte“ der Union und die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. Weiter können Rechtsgrundsätze kaum sein. Mein Buch über die Prinzipien des Rechtsstaates umfaßt 379 Seiten und ist konzentriert auf das Wesentliche beschränkt. Die Kommentierungen und Abhandlungen zu den Menschenrechten sind umfangreiche Werke. Über die Materie der Begriffe Demokratie und Menschwürde kann man trefflich streiten. Eine hinreichend die in der jeweiligen Lage gebotene Politik bindende Materie haben sie nicht. Eher noch weniger bestimmt sind die weiteren Bestrebungen und gemeinsamen Politiken, die in dem Absatz 2 des Art. 21 EUV aufgeführt sind. Auch Absatz 3 des Art. 21 EUV erweitert die Maximen des auswärtigen Handelns zusätzlich. Hinzu kommen die denkbar allgemeinen Pflichten des Europäischen Rates und des Rates für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die sich aus den Art. 24 ff. des Kapitels 2 des Titels V ableiten lassen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union ist völlig offen, praktisch unbestimmt. Sie hängt von der jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Lage ab, wie das in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht anders sein kann. Daß auch in diesem Politikbereich die Menschenwürde und die Menschenrechte zu wahren sind, ist für die westliche Welt, zu der die Europäische Union ausweislich ihrer Werte, die in Art. 2 EUV aufgeführt sind, gehört, selbstverständlich. Die jeweilige Materialisierung in der außen- und sicherheitspolitischen Lage, sind durch die Regelungen des Titels V in keiner Weise derart determiniert sind, daß sie der subsumiblen Anwendung fähig wären. Demgemäß ist die Einhaltung der vertraglichen Maximen auch nicht judiziabel. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist nach Art. 275 Abs. 1 AEUV „für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen

⁸⁹ BVerfGE 5, 71 (77); 8, 274 (379); 41, 251 (266); 56, 1 (12); 58, 257 (277); K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 193

⁹⁰ BVerfGE 58, 257 (277 f.); 62, 203 (210); BVerwGE 65, 323 (325); 68, 69 (72); 100, 323 (326); K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 193.

erlassenen Rechtsakte“ (Ausnahme Art. 275 Abs. 2 EUV) nicht zuständig und nach Art 24 Abs. 1 Unterabs. 2 S. 6 EUV „in Bezug auf diese Bestimmungen“, die des Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV. Die Gemeinsame Außen-und Sicherheitspolitik kann der Souveränität und Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten des Staatenverbundes nur genügen, wenn diese jeder der Maßnahmen parlamentarisch legitimiert zustimmen. Das gewährleistet nur das Einstimmigkeitsprinzip. Staaten, die die Verantwortung für ihre Außen- und Sicherheitspolitik tragen, können nicht darauf verzichten, daß in ihrem Namen keine Außen- und Sicherheitspolitik gemacht wird, der sie nicht zugestimmt haben oder jedenfalls zustimmen konnten. Wenn in einem unbehelflichen Staatenverbund wie der Europäischen Union einige Mitgliedstaaten oder auch nur ein Mitgliedstaat die Politik, die die Mehrheit befürwortet, unterbindet, haben die Staaten der Mehrheit die Möglichkeit, die von ihnen bevorzugte Politik alleine oder auch in der Form der verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV zu betreiben. Sie können auch den Staatenverbund verlassen. Der Wechsel zum Mehrheitsprinzip ausgerechnet der Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik kommt in einem völkerrechtlichen Staatenverbund keinesfalls in Betracht. Ein solcher Wechsel des Entscheidungsverfahrens ist funktional die Begründung eines Bundesstaates. Eine dahingehende Befugnis haben weder der Europäischen Rat noch der Rat, auch mit Zustimmung der nationalen Parlamente nicht. Diese Befugnis haben, wie ausgeführt, nur die Völker, die sich gemeinsam mit den anderen Völkern zu einem neuen Volk und Staat verfassen können. Allein schon die Initiative der Kommission, Art. 31 Abs. 3 EUV oder Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 1 EUV für ihre außen- und sicherheitspolitische Machtentfaltung zu nutzen, ist eine nicht hinnehmbare Mißachtung der Souveränität der in der Europäischen Union verbundenen Völker. Art 31 Abs. 3 EUV ermöglicht den Wechsel vom Einstimmigkeitsprinzip zum Prinzip qualifizierter Mehrheit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch in anderen als den in Absatz 2 des Art. 31 EUV genannten Fällen durch einstimmigen Beschuß des Europäischen Rates. Aber kein Mitgliedstaat, der noch hinreichend souveränitätsbewußt ist, weil er die Freiheit seiner Bürger mehr achtet als das Interesse der Unionsorgane und anderer Mitgliedstaaten an der Machtentfaltung der demokratiefernen Europäischen Union, ist gut beraten, seiner souveränitätswidrigen Entmachtung zuzustimmen. Das ist auch für Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 1 EUV richtig.

Die Völker wahren ihren Einfluß auf die gemeinschaftliche Rechtsetzung am besten dadurch, daß sie durch Beschuß ihrer nationalen Legislative ihren Vertretern im Rat vorschreiben, wie diese abzustimmen haben⁹¹. Das Bundesverfassungsgericht hat die deutschen Vertreter im Rat

⁹¹ I.d.S. vorsichtig A. Bleckmann, Europarecht, S. 27 f.; sowie *ders.*, Politische Aspekte der europäischen Integration unter den Vorzeichen des Binnenmarktes 1992, ZRP 1990, 265, 266; E. Klein, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 76 („Orientierung“, nicht rechtlich verbindlich); dagegen Ch. Tomuschat, VVDStRL 36 (1978), S. 36; zurückhaltend R. Bieber, in: BBPS, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl. 1993, S. 131; allgemein wird jedoch ein Weisungsrecht der nationalen Regierungen gegenüber dem jeweiligen Ratsvertreter bejaht, vgl. A. Bleckmann, a.a.O.; Th. Oppermann, Europarecht, S. 120; vgl. auch K. A. Schachtschneider, Die Verantwortlichkeit des Bundesrates beim Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion, Gutachten, 2003, S. 7 ff., 19 ff., Homepage, Downloads.

der "Organtreue" verpflichtet⁹², und damit die durch Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG n. F. geschwächte Stellung der Legislative in Angelegenheiten der Europäischen Union⁹³ ein wenig gestärkt. Danach sind der Bundestag und der Bundesrat „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten“ und sind „ihre Stellungnahmen zu berücksichtigen“, gegebenenfalls „maßgeblich zu berücksichtigen“. Das Prinzip der "Organtreue" erlaubt es, in Grenzfällen die Berücksichtigung der Stellungnahmen gerichtlich zu erstreiten, läßt aber wie jede Treuepflicht, solange diese nicht durch die Rechtsprechung materialisiert ist, die Rechtslage offen⁹⁴.

IX

Quintessens: Stärkung der Souveränität der Völker

Das demokratische, das rechtsstaatliche und das soziale und damit das nationale Prinzip sprechen gebieterisch für den staatenbündische Bundesstaat als Finalität eines vereinten Europas, für die Republik der Republiken, und gegen einen unitarischen Bundesstaat, wie diesen die Kommission mit jedem „Reformschritt“ anstrebt. Vor allem kann auf die demokratische Legitimation und Legalität der Ausübung der Staatsgewalt durch die Völker nicht verzichtet werden. Darum muß die existentielle Staatlichkeit der Mitgliedstaaten mit deren existuellen Staatseigenschaft verbunden bleiben. Das gebietet die Souveränität der Völker, die Freiheit deren Bürger. Keinesfalls kann das demokratische Prinzip dahin umgedeutet werden, daß demokratische Legitimität wesentlich durch sachliche Richtigkeit, Effizienz und Transparenz gewonnen werde (Out-put-Legitimation⁹⁵). Wer auf die größtmögliche Legitimation der Politik durch die Bürgerschaft, den

⁹² BVerfGE 89, 155 (191, 203); zur Organtreue K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl. 1984, S. 134 f.

⁹³ Dazu U. Di Fabio, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, *Der Staat* 32 (1993), S. 207 ff., der dieser Entparlamentarisierung zu Recht Verfassungsbedenken entgegenstellt; R. Breuer, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), NVwZ 1994, 426 ff.: auch K. A. Schachtschneider / A. Emmerich-Fritsche / Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 755; kritisch auch F. Ossenbühl, Maastricht und das Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Wende?, DVBl. 1993, 635 ff.; Th. Oppermann / C. D. Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 13 ff., sehen dagegen in dem Maastricht-Vertrag und in Art. 23 GG n. f. einen „wichtigen Schritt im Demokratisierungsprozeß der EG“ (S. 15); U. Everling, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, DVBl. 1993, 943 ff.; dazu insb. R. Scholz, Grundgesetz und europäische Einigung. Zu den reformpolitischen Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, NJW 1992, 2593 ff.; ders., Europäische Union und Verfassungsreform, NJW 1993, 1690 ff.; ders., Europäische Union und deutscher Bundesstaat, NVwZ 1993, 819 ff.

⁹⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, Die Verantwortlichkeit des Bundesrates beim Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion, insb. S. 19 ff.

⁹⁵ Kritisch K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 174 ff. (zu U. Schlieskys, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt“, 2004, S. 604 ff., 663 ff., 670 ff., 716 ff., unhaltbarem Plädoyer für die Output-Legitimation durch Richtigkeit, Vertrauen, Transparenz und Effizienz, „Herrschaft für das Volk“ der „Herrschaftsgewalt“, plural zur Input-Legitimation durch Wahlen), 190 ff.; richtig im Sinne der Input-Legitimation BVerfGE 83, 60 (72 f.); 93, 37 (66); 123, 267, Rn. 262 f., 274 ff., 294, 317,

Souverän, die Input-Legitimation, also wirkliche Demokratie, zugunsten bürokratisch gestützter Herrschaft verzichtet, redet der Despotie das Wort. Diese mag „ein sanft aufgeklärter Despotismus“ sein, wie Jacques Delors das für die Europäische Union eingeräumt hat⁹⁶, kann aber in eine harte Despotie oder eine Tyrannis umschlagen, wenn sie in falsche Hände gerät. Besonders gefährdet sind insoweit Großstaaten, weil sie den Widerspruch und erst recht den Widerstand so gut wie unmöglich machen.

Im staatenbündischen Bundesstaat hat die Union keine originäre Hoheitsgewalt. Dieser ist nicht die staatliche Organisation eines internationalistischen Unionsvolkes als Bundesstaat, gegebenenfalls föderalisiert in Länder oder Regionen mit eigenen Völkern, die der bisherigen Nationalstaaten, sondern der Verbund existentieller Nationalstaaten souveräner Völker durch einen völkerrechtlichen Vertrag. Die Hoheitsrechte sind dem echten staatenbündischen Bundesstaat von den Mitgliedstaaten zur gemeinschaftlichen Ausübung übertragen (BVerfGE 89, 155 (184, 186 f.)⁹⁷. Die Mitgliedschaft im Staatenverbund kann jederzeit durch Austritt beendet werden. Das letzte Wort des Rechts bewahren die Mitgliedstaaten des Staatenverbundes kraft der Souveränität ihrer Bürgerschaften.

Wegen der demokratischen Verantwortbarkeit der Politik des Staatenverbundes durch die Mitgliedstaaten, entweder unmittelbar durch deren Völker oder mittelbar durch deren Volksvertretungen, kann diese Union nur begrenzt ermächtigt werden. Die Ermächtigungen müssen hinreichend bestimmt sein, so daß die Politik der Union durch ihre Voraussehbarkeit auch verantwortbar ist. Die gegenwärtigen Ermächtigungen der Europäischen Union gehen weit über dieses Prinzip hinaus und müssen um der Demokratie willen zurückgedrängt werden, am besten durch neue Verträge. Die Ermächtigungen der Verträge, Zuweisungen von Befugnissen, genügen einem wirklichen Prinzip begrenzter Ausführungsermächtigungen keinesfalls, schon gar nicht die Befugnisse, die der in keiner Weise demokratisch legitimierte Europäische Gerichtshof⁹⁸ aus typisch völkerrechtlichen materiellen Freihandelsregelungen wie den Grundfreiheiten hergeleitet hat⁹⁹. Es ist nicht tragfähig, daß ein Unionsorgan die Ermächtigungen definiert und dabei usurpatatorisch erweitert, schon gar nicht der Europäische Gerichtshof, der damit auch das Prinzip der Gewaltenteilung mißachtet.

Die Entscheidungen in den maßgeblichen Organen eines europäischen Staatenverbundes, in der EU der Europäische Rat und der Rat, müssen dem Völkerrecht gemäß grundsätzlich einstimmig getroffen werden. Nur in engen Grenzen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (dazu VI) kommen zur Ausführung der einstimmigen Entscheidungen Mehrheitsentscheidungen in Betracht. Es ist nicht tragfähig, daß ein Unionsorgan, der Europäische Gerichtshof, die Ermächtigungen definiert und dabei usurpatatorisch erweitert.

319, zum Legitimationsniveau.

⁹⁶ Erinnerungen eines Europäers, 2004, zitiert nach Handelsblatt, „Das wäre der Niedergang“, 23./24./25. März 2007, S. 2 (50 Jahre Europäische Union).

⁹⁷ K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 66 ff., insb. S. 74 f.; ders., Die nationale Option, S. 220 ff.

⁹⁸ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 485 ff.

⁹⁹ K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 479 ff., 484, 490 ff.

Das Mehrheitsprinzip für alle Entscheidungen in den Organen der Union, die die Exekutive der Union vorgeschlagen hat, in der Regel die qualifizierte Mehrheit nach Art. 16 Abs. 3 EUV, verhindert den Bestand und die Stabilität des Bundes, weil die Geberländer die Möglichkeit haben, die Union zu verlassen, wenn sie sich ausgenutzt oder überfordert sehen. Der Brexit ist die Antwort auf eine solche Mißachtung der nationalen Interessen. Hans-Werner Sinn hat auf die „inhärente Instabilität“ der Europäischen Union hingewiesen, weil einer solchen Gemeinschaft die Pareto-Optimalität ermangele, in der Entscheidungen für einige oder alle Mitgliedstaaten Vorteile bringen, aber für keinen Nachteile¹⁰⁰. Das ist jedenfalls richtig, wenn die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten nicht hinreichend konvergent oder homogen sind. Verlierer werden die Union über kurz oder lang verlassen und verlassen müssen, wenn die Union nicht mehr für ihre aufwendige Staatsfinanzierung aufkommt. Diese Gefahr birgt der echte Bundesstaat nicht, der völkerrechtsgemäß Einstimmigkeit der Entscheidungen praktiziert. Der zielt auch nicht auf einen Einheitsstaat und beschränkt die Zusammenarbeit, einem wirklichen Subsidiaritätsprinzip gemäß, auf die wichtigsten Aufgaben, die wirksam nur gemeinsam bewältigt werden können, etwa die Verteidigung, für die auch ein Verteidigungsbündnis nicht in einer Union verbundener Staaten genügt, wie die NATO erweist.

Der staatenbündische Bundesstaat schließt differenzierte völkervertragliche Verhältnisse der Mitgliedstaaten nicht aus, also ein ‚Europa‘ verschiedener Integrationsstufen. Auf das Institut der verstärkten Zusammenarbeit des Art. 20 EUV habe ich schon hingewiesen. Art. 42 EUV ermöglicht eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist. In deren Rahmen gibt es eine Ständige Strukturiertheit Zusammenarbeit für militärische Missionen nach Maßgabe von Art. 46 EUV (Art. 42 Abs. 6 EUV). Ob eine solche Operationsfähigkeit der Union zu raten ist, ist nicht Gegenstand meiner Stellungnahme. In Betracht kommen auch gemeineuropäische Rechtsetzungen, welche aufgrund einheitlicher Gesetzesentwürfe von den verschiedenen Mitgliedstaaten verabschiedet werden. Die demokratisch vertretbare Ermächtigung der Union reicht nicht, um allen Integrationsbedürfnissen gerecht zu werden. Auch die Verbindlichkeit der Judikate der Unionsgerichtsbarkeit muß gemäß den völkerrechtlichen Prinzipien begrenzt werden.

Zudem müssen die Mitgliedstaaten trotz aller wirtschaftlicher Globalität ein hinreichendes Maß an Autarkie wahren können und wahren¹⁰¹.

Die Revolution als Befreiung zum Recht wäre die Auflösung der Europäischen Union oder besser deren Rückbau zu einem wirklichen Staatenbund¹⁰².

Berlin, den 22. November 2020



Karl Albrecht Schachtschneider

¹⁰⁰ Handelsblatt vom 8. Februar 2017, Nr. 28, S. 48.

¹⁰¹ K. A. Schachtschneider, Die nationale Option, S. 319 ff.

¹⁰² Ganz so V. Klaus, Es ist Zeit umzukehren, Handelsblatt Nr. 144 vom 27./28./29. Juli 2012, S. 72.

