

Karl Albrecht Schachtschneider

# **Freiheit und Recht in der Europäischen Union Kritik der Integration**

## **I. Republikanische Freiheit**

Die Freiheit in ihrem eigentlichen Sinn ist die politische Freiheit, die Freiheit von Bürgern, die Freiheit des Volkes, die Freiheit in der Republik. Der Deutsche Bund von 1815 hatte das monarchische Prinzip gegen den Republikanismus gefestigt und demgemäß die Freiheit zu konstitutionellen Freiheitsrechten, den kläglichen Abwehrrechten der Untertanen gegen die Obrigkeit, herabgewürdigt. Das ist entgegen der republikanischen Revolution von 1918 und vor allem entgegen dem Grundgesetz auch heute noch die Wirklichkeit der Freiheit; denn nicht die Republik, sondern ein Parteienstaat ist die tatsächliche Verfassung Deutschlands. Der Parteienstaat aber ist die Verfallserscheinung der Republik. Im Parteienstaat sind das demokratische und das rechtsstaatliche, aber auch das soziale Prinzip in schwerer Not. Verstärkt wird diese Not durch den Internationalismus der Parteienoligarchien, vor allem durch die europäische Integration.

## **II. Republikanität**

Der Rechtsstaat ist die Wirklichkeit der Freiheit, die Demokratie deren politische Form. Wir leben im Recht, wenn wir unter eigenen Gesetzen leben, Gesetzen, die wir uns selbst gegeben haben. Die Freiheit als die Autonomie des Willens ist das Prinzip des Rechts. Der Wille ist die praktische Vernunft. Diese aber hat ein Gesetz, das Sittengesetz, den kategorischen Imperativ. Dieser ist nichts anderes als das christliche Gebot der Nächstenliebe, der Achtung jedes anderen Menschen als eines Menschen, der gleich an Freiheit und damit Würde ist. Kein Mensch ist berechtigt, andere zum Mittel seiner Zwecke zu machen, sondern jeder muß jeden anderen Menschen als Zweck an sich selbst, als Subjekt, achten; denn die Menschen sind Brüder und Schwestern. Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sind als Einheit das Ideal des aufklärerischen Gemeinwesens, der Republik. Zu dieser Republik gehört die

soziale Gerechtigkeit als die materiale Gleichheit. Jeder hat darum ein Recht auf hinreichendes Eigentum. Die Nächstenliebe oder eben die praktische Vernunft ist die Maxime, die sich der Gesetzgeber, sei es das Volk unmittelbar oder seien es mittelbar namens des Volkes die Vertreter des Volkes, zu eigen machen muss, wenn die Gesetze Recht sein sollen. Sonst können die Gesetze nicht der allgemeine Wille, die *volonté générale*, sein. Die praktische Vernunft, die allein Gesetz und Gesetzlichkeit zu tragen vermag, versucht nicht den Vorteil der Einen gegenüber den Anderen durchzusetzen, sondern das Richtige für das gute Leben aller, das Gemeinwohl, zu erkennen und zu verwirklichen. Das bedarf des guten Willens, der Moralität, welche Wahrheitlichkeit voraussetzt. Wenn allseitige Vorteilsnahme die Triebfeder des Handelns ist, ist der Weg zur Freiheit versperrt. So aber sind die ökonomistischen Verhältnisse der Parteienoligarchien, korrumpiert durch die (zunehmend mafiösen) Industrien, vor allem die Waffenindustrie.

Die republikanische Verfassung, die um der allgemeinen Freiheit willen demokratisch sein muß, hat eine Voraussetzung, nämlich die der kleinen Einheit, in der die Menschen aufgrund ihrer Nähe in Solidarität, brüderlich also, zusammenleben können, in der die Menschen in der Lage sind, Nächstenliebe zu üben. Nur ein Volk, eine Nation, meist eine Sprachgemeinschaft, in der Regel über Jahrhunderte gewachsen, hat die hinreichende Homogenität, die kulturelle Einheit, die sie zur Bürgerlichkeit der Menschen befähigt.

Alle großen Errungenschaften der Aufklärung, insbesondere die Einheit von Freiheit, Recht und Staat, gehen im Internationalismus verloren. Der Internationalismus ist entweder kapitalistisch oder sozialistisch, in beiden Fällen werden die (meisten) Menschen zu Untertanen der jeweiligen Obrigkeit entwürdigt. Herrschaft ist mit der Freiheit unvereinbar.

### **III. Verlust der Werte**

Die europäische Integration ist ein Teil der globalen Integration. Sie integriert vor allem wirtschaftlich und hat den *homo oeconomicus* zur Leitfigur des gemeinsamen Lebens gemacht, sei es als Unternehmer oder Kapitalgeber, sei es als Arbeitnehmer und Verbraucher. All die Menschen, die keinen Nutzen bringen, sondern nur Kosten verursachen, werden lästig, vor allem die Alten, die Kranken, die Armen. Der *homo oeconomicus* ist ein Zerrbild des Menschen. Es verkennt dessen Würde und nimmt ihm die Chance, seinem Leben einen Sinn zu geben.

Legitimation sucht der Ökonomismus im Wettbewerb. Als Faktum vermag der Wettbewerb, streng vom Staat verwaltet, wirtschaftliche Effizienz zu stärken. Ein rechtliches Wettbewerbsprinzip jedoch verkennt die kooperative Natur des Menschen. Wettbewerbliche Effizienz darf nicht an die Stelle der

aufklärerischen Werte treten, wenn die Menschheit des Menschen gewahrt bleiben soll. Diese Werte aber, denen sich die Europäische Union nach ihren Texten verpflichtet weiß, nämlich „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“, und die, jedenfalls in Deutschland, durchaus Wirklichkeit hatten, sind durch die Europäische Union ruiniert worden.

In dieser Union sind die Mitgliedstaaten weder demokratisch, noch rechtsstaatlich, noch sozial. Sie haben den Grundrechtsschutz im Wesentlichen eingebüßt. Sie sind Unternehmensstandorte geworden, deren Ressourcen, vor allem deren Menschen, das sogenannte Humankapital, ausgebeutet werden. Das ist nicht die Freiheit des Grundgesetzes und schon gar nicht die Freiheit der Menschenrechtserklärungen. Das achtet nicht die Würde des Menschen, die aus der politischen Freiheit erwächst. Meine Kritik begründet sich aus den Texten und aus der Praxis der Union. Nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG darf Deutschland nur bei der Entwicklung einer Europäischen Union mitwirken, die „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Von diesen ausweislich Art. 79 Abs. 3 GG unaufhebbaren Prinzipien hat die europäische Integration Deutschland weit entfernt.

#### **IV. Entdemokratisierung**

Die Lebensverhältnisse in der Union sind entdemokratisiert. Die Union ist ein echter Bundesstaat, nicht nur ein supranationaler Staatenverbund. Die Grundsätze, nach denen wir leben, kommen zu mehr als 80 % in dieser oder jener Form aus, wie man sagt, Brüssel. Die Exekutive, nämlich Kommission und Rat, erläßt die Richtlinien und Verordnungen. Meist befassen sich die Minister mit den Rechtsetzungsakten gar nicht, weil der Beamtenausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten sich auf diese geeinigt hat. Das Europäische Parlament wirkt in unterschiedlicher Weise an der Rechtsetzung mit. Nur in wenigen Politiken hat es zur Zeit ein negatives Veto, für das es der Stimmen der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder bedarf. Der Lissabon-Vertrag vom 13. Dezember 2007 wird die Gesetzgebungsbefugnisse dieses Parlaments verstärken. Im (neugestalteten) ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bedürfen die Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse nach Art. 249 a des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV, bislang der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) des Vorschlages der Kommission und der Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat. Ein Gesetzesinitiativrecht oder gar ein eigenes Gesetzesbeschlußrecht hat diese Versammlung, zu Unrecht Parlament genannt, nicht. Essentiale eines Parlaments ist wegen

der Gleichheit der Bürger, daß jede Stimme bei dessen Wahl das (annähernd) gleiche Gewicht hat. Das Stimmgewicht etwa der Malteser oder Luxemburger ist mehr als 1000 % höher als das der Deutschen. Eine solche Versammlung hat keinerlei demokratische Legitimationskraft. Die europäische Rechtsetzung wird auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts durch die nationalen Parlamente legitimiert. Das setzt aber voraus, daß diese die Politik der Union voraussehen können müssen, um sie verantworten zu können. Demgemäß dürfen die Organe der Union nur begrenzt und bestimmt ermächtigt werden, wie das auch Art. 5 EUV und Art. 5 Abs. 1 EGV, jetzt Art. 3b (5) Abs. 1 und 3 EUV, vorsehen. Das Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ wäre der Rettungsanker für die demokratische Legitimation der Union, wenn die Ermächtigungen der Verträge nicht weit und offen wären und noch über den Wortlaut hinaus von der Kommission und dem Gerichtshof praktiziert würden. Die zum Teil umstürzlerische Praxis konnte kein Abgeordneter, der den Verträgen zugestimmt hat, voraussehen. So hat die Judikatur zur Niederlassungsfreiheit der deutschen Unternehmensmitbestimmung den Todesstoß versetzt, eine Politik, die keine Partei in Deutschland zu betreiben gewagt hätte. Auch das Herkunftslandprinzip (siehe unten VIII.), das die Lebensstandards in Deutschland schwer beschädigt, hat keinerlei textliche Grundlage in den Verträgen, sondern ist eine Praxis, mit der das rechtlose Binnenmarktprinzip verwirklicht werden soll. Die Demokratie wird durch den Vertrag von Lissabon in keiner Weise gestärkt, schon gar nicht durch das Subsidiaritätsverfahren (ob die Union tätig werden darf), in das die nationalen Parlamente sich nur so gut wie wirkungslos einschalten können.

Die „Bürgerinnen und Bürger“ sollen nach Art. 8 a Abs. 2 Unterabs. 1 EUV n.F. (neuer Fassung) auf Unionsebene zwar „unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ sein und nach Art. 9 a Abs. 2 S. 1 EUV n.F. soll sich das Europäische Parlament „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammensetzen“, aber dieses Organ vertritt keine europäische Bürgerschaft, kein Unionsvolk; denn ein solches Unionsvolk gibt es nicht. Die Unionsbürger müssten sich zunächst zu einem Volk verfassung. Das aber setzt voraus, dass die Völker der Union sich dafür öffnen, d.h., den demokratischen Fundamentalsatz relativieren, daß alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Ein solcher Schritt ist ohne Verfassungsreferenden der Völker, jedes einzelnen Volkes, nicht rechtens. Daraufhin könnten sich die Unionsbürger durch ein Verfassungsgesetz zu einem Verfassungsstaat und damit zu einem Volk verfassung. Eine solche Entscheidung ist von den meisten Völkern der Union nicht zu erwarten. Sie ist auch nicht zu empfehlen, weil die Union zu viele Menschen erfaßt, die zudem allzu heterogen sind, als daß ein Unionsstaat demokratisch sein könnte. Demokratie setzt die (hinreichend) kleine Einheit voraus. Das Europäische Parlament hat somit keine originäre Legitimation

durch ein Volk, sondern wie die anderen Unionsorgane lediglich eine derivative Legitimation von den Unionsvölkern, die gewisse Hoheitsrechte zur gemeinsamen Ausübung auf die Union übertragen haben. Die demokratische Legitimation der Unionspolitik geht darum rechtens von den Völkern aus, die von den nationalen Organen vertreten werden, und nicht von den Unionsbürgern. Die Neuregelung will eine demokratische Legitimation erschleichen, verfassungswidrig zu Lasten der nationalen Hoheit. Demokratierechtlich ist das Europäische Parlament ohne Kraft. Es „stützt“ die demokratische Legitimation, hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil zugestanden (BVerfGE 89, 155 (184,186)).

## **V. Verfall des Rechtsstaates**

1. Essentiale des Rechtsstaates sind zum einen die Gewaltenteilung und zum anderen der Rechtsschutz, insbesondere der Grundrechtsschutz. Die Rechtsetzung in der Union ist, wie gesagt, exekutivistisch. Die nationalen Parlamente sind machtlos, obwohl diese sich mit den geplanten Rechtssetzungsakten befassen können. In Deutschland muß die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 3 und 5 GG bei den Verhandlungen in der Union „berücksichtigen“ bzw. in bestimmten Angelegenheiten der Länder die des Bundesrates „maßgeblich berücksichtigen“. Die Mitwirkung des Europäischen Parlamentes hätte nur gewaltenteilige Relevanz, wenn die Versammlung demokratisch legitimiert wäre. Die Brüsseler Bürokratie hat die Rechtsetzung fest in der Hand, freilich stark von den Lobbyisten der Industrien und Verbände, aber auch den Ministerien der Mitgliedstaaten beeinflußt. Das (vermeintliche) institutionelle Gleichgewicht der Unionsorgane und die Vielheit der Mitgliedstaaten, die im Rat und im Europäischen Rat zu Mehrheiten oder auch zur Einstimmigkeit finden müssen, sind kein Ausgleich des Verlustes der horizontalen, also der klassischen, Gewaltenteilung, die nach der Menschheitserklärung der Französischen Revolution Bedingung eines Verfassungsstaates ist.

2. Einen bestimmenden Einfluß auf die Rechtsentwicklung hat der Gerichtshof der Europäischen Union, der aber kein eigentliches Rechtsetzungsorgan ist. Überhaupt ist dieser Gerichtshof in keiner Weise demokratisch legitimiert. Seine Richter werden im Einvernehmen der Regierungen ernannt, nur für sechs Jahre und mit der Möglichkeit der Wiederernennung in das übermäßig hoch bezahlte Amt. Das schafft keine Unabhängigkeit. Aus jedem Mitgliedstaat kommt ein Richter, der eine hauchdünne Legitimation seines Landes haben mag, aber keinerlei Legitimation der anderen Völker. Über die Rechtsverhältnisse der Menschen und Völker entscheiden Richter, die von diesen Völkern wenig wissen, jedenfalls von diesen nicht in ihr Amt gewählt wurden. Für die

großen Rechtsfragen, die der Gerichtshof entscheidet, bedarf es einer starken Legitimation. Der Rechtsstaat leidet wesentlich unter der Rechtlosigkeit des Europäischen Gerichtshofs. Dieser hat in einem halben Jahrhundert noch nicht ein einziges Mal einen europäischen Rechtssetzungsakt für grundrechtswidrig erklärt, obwohl er sich der Grundrechteverantwortung rühmt. Diese ist ihm vom Bundesverfassungsgericht geradezu aufgedrängt worden. Der Gerichtshof agiert als Motor der Integration.

3. Der Grundrechtesschutz hat durch die Verlagerung der Befugnisse zur Gesetzgebung und zur Rechtsprechung der EU nicht nur seine Substanz eingebüßt, sondern auch der Text der Grundrechtecharta, die in Nizza 2001 deklariert wurde und nach Art. 6 EUV n. F. Bestandteil der Verträge werden soll, ist mehr als kläglich. Die klassischen Grundrechte der ersten Generation werden nur schwach geschützt und weitgehend unter den Vorbehalt des Gemeinschaftsrechts, aber auch der nationalen Rechtsordnungen und Gepflogenheiten gestellt, etwa die Unternehmensfreiheit des Art. 16 der Charta. Meist werden die Grundrechte nur „geachtet“, wie die „Freiheit der Medien und ihre Pluralität“ nach Art. 11 Abs. 2 und die „akademische Freiheit“ nach Art. 13 S. 2 der Charta. Eine Lehrfreiheit wird nicht mehr genannt. Die sozialen Grundrechte der zweiten Generation und die ökologischen Grundrechte der dritten Generation sind durchgehend lediglich Programmsätze, die keine subjektiven Rechte begründen. Typisch für den sozialwidrigen Zuschnitt der europäischen Verfassungsordnung ist es, daß die Charta entgegen allen Menschenrechtserklärungen kein Recht auf Arbeit enthält, dafür aber nach Art. 29 ein „Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst“. Auch das Recht auf angemessene Entlohnung wird nicht zugestanden. Angemessen ist eine Entlohnung nach Art. 23 Nr. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die „dem Arbeitnehmer und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert“. Zu den Rechten, welche den „älteren Menschen“ in Art. 25 der Charta zuerkannt werden, gehört die „Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben“, nicht aber die am politischen Leben. Die Dogmatik der Geltung und Anwendung der Grundrechtecharta ist ausweislich deren Art. 51 ff. undurchführbar.

Die Auslegung und Anwendung der Grundrechtecharta bestimmt sich ausweislich Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV n. F. und Art. 52 Abs. 7 der Charta n. F. auch nach den Erläuterungen, die das Präsidium des Grundrechtekonvents den Grundrechten beigefügt hat. Danach ist es keine Verletzung des Art. 2 der Charta, wonach jeder Mensch das Recht auf Leben hat und niemand zur Todesstrafe verurteilt und hingerichtet werden darf, wenn die „Todesstrafe für Taten vorgesehen ist, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden“, aber auch nicht die Tötung u. a., um „einen Aufruhr oder Aufstand rechtmäßig niederzuschlagen“. Die Ermächtigungen des Rates im

Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, etwa nach Art. 28 b Abs. 2 S. 1 EUV n. F., genügen, um im Interesse der Effizienz der Kriegsführung (u.a. „Missionen“ gem. unten XIV.) die Todesstrafe einzuführen. Das Gerede von der Ächtung der Todesstrafe ist nichts als Propaganda. Die Not der Rechte der Menschen und Bürger wird in der globalen und europäischen Integration zunehmend größer.

## **VI. Chancenloses Sozialprinzip**

Das Sozialprinzip, in Deutschland das die Wirtschaftsverfassung bestimmende Leitprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, kann sich in der Europäischen Union nicht entfalten, weil die Grundfreiheiten des Binnenmarktes, die Warenverkehrs-, Dienstleistungs-, Niederlassungs- und insbesondere die Kapitalverkehrsfreiheit, aber auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit, in der Praxis der Kommission und des Gerichtshofs allein liberalisierende und deregulierende Wirkung haben. Sie werden denn auch mit aller Härte und über ihren Wortlaut hinaus durchgesetzt, entgegen den mitgliedstaatlichen Verfassungen. Nicht das Sozialprinzip, sondern das Marktprinzip ist das Leitprinzip der Wirtschaftsverfassung der Union. Das hat wegen der Einbettung der europäischen in die globale Integration dem internationalen Kapitalismus, der die internationalen Unternehmen zu den Herren der Welt gemacht hat, Hindernisse aus dem Weg geräumt, insbesondere die weltweite Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 56 Abs. 1 EGV. In einer freiheitlichen Ordnung hätte die Wirtschaft eine dienende Funktion für die Menschen. In der Europäischen Union sind Menschen zu ihren Objekten geworden, die sie als Arbeitnehmer und Verbraucher ausbeuten. Den Druck auf die sozialen Besitzstände bewirkt die in den europäischen und globalen Verträgen angelegte Wirtschaftsordnung. Die wirtschaftliche Integration hat die Volkswirtschaften einer Freihandelsdoktrin ausgeliefert, welche Sozialpolitik angesichts der Heterogenität der Wirtschaftsverhältnisse in der Union und vor allem in der Welt ausschließt. Die Union beansprucht entgegen den Texten der Verträge weitestgehend die ausschließliche Befugnis zur Handelspolitik, also zur Außenwirtschaftspolitik. Deutschland als eine besondere, durchaus leistungsstarke Volkswirtschaft kann eine sachgerechte Handelspolitik, die zwischen dem Freihandels- und dem Schutzprinzip wählen können muß, nicht durchführen. Befriedende Sozialpolitik setzt jedenfalls in Deutschland voraus, daß wir uns aus den knebelnden Verträgen lösen.

## **VII. Schädliche Währungsunion**

Auch die Währungsunion ist für Deutschland verheerend. Alle Mitglieder der Währungsunion haben einen falschen Zinssatz, weil dieser nach der



durchschnittlichen Inflationsentwicklung festgelegt wird. Italien, Spanien und Griechenland haben seit der Einführung der Währungsunion einen Inflationsvorsprung von etwa 15 % gegenüber Deutschland. Die inflationierenden Wirtschaften sind nur wettbewerbsfähig, wenn ihre Währung abgewertet wird. Das aber läßt die Währungsunion nicht zu. Deutschland bezahlt den geldpolitischen Mißgriff mit Kapitalverlusten, Zins- und Wechselkursnachteilen. Die Währungsunion hat Reparationsfunktion, aber schlimmer noch, sie schadet allen Volkswirtschaften dauerhaft, trotz gewisser Anfangsvorteile auch den Euro-Ländern mit schwacher Produktivität und hohen Inflationsraten. Diese Zusammenhänge sind in dem neuesten Buch von Wilhelm Hankel über die Euro-Lüge zu studieren. Die Wirtschaft und die Währung müssen so geordnet sein, daß sie bestmöglich ihre Aufgabe, den Menschen zu dienen, gerecht werden können. Eine solche Ordnung hat die Union nicht und kann sie nicht haben. Der Verlust der Wirtschafts- und Währungshoheit ruiniert den Sozialstaat.

### **VIII. Entdemokratisierung durch das Herkunftslandprinzip**

Diskriminierungsverbote, insbesondere das allgemeine des Art. 12 EGV bzw. Art. 16 d AEUV „aus Gründen der Staatsangehörigkeit“, gebieten, die Rechtsvorschriften des Bestimmungslandes auf die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedslos anzuwenden (Inländerbehandlung). Das führt zum Bestimmungslandprinzip. Werden die Grundfreiheiten nicht nur als Diskriminierungsverbote, sondern auch als allgemeine Beschränkungsverbote praktiziert, wie das inzwischen, angestoßen durch die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, für die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (seit dem Maastricht-Vertrag) und für die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit (seit dem Vertrag von Amsterdam) in das Vertragswerk geschrieben wurde, werden trotz Inländer(gleich)behandlung Beschränkungen der Grundfreiheiten (Warenverkehrs-, Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, sowie Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 28 ff., Art. 43 ff., Art. 49 ff., Art. 56 ff., nach Art. 39 ff. EGV) als Vertragsverletzung behandelt. Wenn in den Staaten unterschiedliche Standards etwa im Lebensmittelrecht, im Handelsrecht (usw.) und sogar im Arbeitsrecht bestehen, können höhere Standards als die Grundfreiheiten beschränkende Maßnahmen die Rechte der Marktteilnehmer verletzen, wenn die Unterschiede nicht nach der sogenannten Cassis-Formel durch „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ geboten sind, worüber im Streitfall der Europäische Gerichtshof entscheidet, und die Beschränkungen sich nicht als verhältnismäßig rechtfertigen lassen (EuGH v. 20.02.1979 – Rs. 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein/Cassis de Dijon), Slg. 1979, 649, Rdn. 8; EuGH v. 30.11.1995 – Rs. C-55/94 (Gebhard), Slg. 1995, I-4165, Rdn. 37). Ein Weg,



solche Beschränkungen zu minimieren, ist die Rechtsangleichung, ein anderer die Anerkennung der Standards nach dem Herkunftslandprinzip. Während die Rechtsangleichung auf eine Harmonisierung zielt, führt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zum Wettbewerb der Standards, in dem sich einheitliche Regelungen (nur) durch faktische Angleichung aufgrund der Präferenzen der Marktteilnehmer gemeinschaftsweit herauszubilden vermögen.

Seit den 80-er Jahren setzt man in Anlehnung an die Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung, einem Prinzip gegenseitigen Vertrauens folgend, auf die gegenseitige Anerkennung der mitgliedstaatlichen Regelungen, also auf das Herkunftslandprinzip. Ob dieses Vertrauen besteht und gerechtfertigt ist, ist angesichts der unterschiedlichen Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten mehr als fraglich.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung fördert die Integration, aber auch die existentielle Staatlichkeit der Europäischen Union, also deren Staatswerdung, größtmöglich. Das Herkunftslandsprinzip führt aus ökonomischen Zwängen zu einer faktischen Angleichung der Standards auf dem gemeinschaftsweit niedrigsten Niveau. Insbesondere werden, wenn die Standardwahl der Präferenz der Unternehmer oder Verbraucher überlassen wird, die Gesetze des Bestimmungsstaates unterlaufen und damit dessen Rechtsordnung marginalisiert. Die Bürger eines Mitgliedstaates, die hohe Standards geschaffen haben, wie etwa Deutschland, verlieren durch das Herkunftslandprinzip den politischen Einfluß auf ihr Land, eine schmerzliche Entdemokratisierung. Das Volk verliert den Einfluß auf die Schutzstandards, insbesondere für Lebensmittel, sogar entgegen den grundrechtlichen Schutzpflichten, und für das Arbeitsleben.

Das Herkunftslandprinzip läßt sich aus den Ermächtigungen oder aus sonstigen Vereinbarungen des Gemeinschaftsvertrages nicht herleiten. Auch der Vertrag von Lissabon enthält keine Bestimmung, welche eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Anerkennung von Rechtsakten anderer Unionsstaaten ausspricht. Eine solche Pflicht aus der gegenseitigen Treuepflicht abzuleiten (Art. 10 EGV bzw. Art. 3 a Abs. 3 EUV n. F.) wäre zu bedenken, wenn die Europäische Union ein existentieller Bundesstaat wäre. Die Praxis ist aber Ausdruck eines solchen Integrationsstandes, dem freilich die Verfassungsgrundlage fehlt. Sie widerspricht krass dem für eine demokratische Integration unverzichtbaren Prinzip der begrenzten Ermächtigung der Gemeinschaft. Die Fülle der anzuerkennenden Vorschriften aus 27 und irgendwann mehr Mitgliedstaaten, die sich jederzeit ändern können, ohne daß hierauf die anderen Staaten Einfluß nehmen können, war in keiner Weise „voraussehbar“ und „verantwortbar“. Wegen des Herkunftslandprinzips gelten in Deutschland vor allem, aber nicht nur im Bereich der Wirtschaft, nämlich in dem Bereich des Binnenmarktes, 27 Rechtsordnungen, nicht die eine Rechtsordnung, die sich

die Deutschen gegeben haben. Die anderen Völker trifft das nicht anders. Im übrigen ist eine Rechtsvereinheitlichung durch Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 95 EGV bzw. Art. 94 AEUV für das Funktionieren des Binnenmarktes durchaus entbehrlich.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem weichenstellenden Urteil *Casside-Dijon* den Grundsatz aufgestellt, daß jede Ware, die in einem Mitgliedstaat legal hergestellt oder auch nur legal in Verkehr gebracht wurde, im gesamten Gemeinschaftsgebiet verkehrsfähig sei. Das Bestimmungslandprinzip wird seit der *Keck*-Rechtsprechung immerhin (wieder) für Maßnahmen praktiziert, die den Marktzugang nicht behindern (EuGH v. 24.11.1993 – Rs. C-267 u. 268/91 (*Keck*), Slg. 1993, I-6097, Rdn. 16). Mit der Niederlassungsfreiheit hat der Gerichtshof begründet, daß in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig gegründete Unternehmen auch im Inland als handlungsfähig zu behandeln seien (EuGH v. 05.11.2002 – Rs. C-208/00 (*Überseering*), Slg. 2002, I-9919, Rdn. 72 ff.; EuGH v. 30.09.2003 – Rs. 167/01 (*Kamer an Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art*), Slg. 2003, I-10155, Rdn. 99 ff.). Diese Rechtsprechung versetzt der deutschen Unternehmensmitbestimmung, für die die Gewerkschaften seit den Anfängen der Industrialisierung gekämpft haben (vgl. BVerfGE 50, 290 ff.), den Todesstoß, weil die Unternehmen in ausländischer Rechtsform nicht der deutschen Mitbestimmungspflicht unterliegen und Deutschland den ausländischen Gesetzgebern die Mitbestimmungspflicht ihrer Unternehmen nicht vorschreiben kann. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs läßt sich zwar kein Grundsatz formeller Anerkennung oder ein bedingungsloses Herkunftslandprinzip herleiten, weil die Anerkennung von Standards anderer Mitgliedstaaten von einer Äquivalenzkontrolle abhängig gemacht und, falls erforderlich, mit zusätzlichen Anforderungen verbunden wird. Der Gerichtshof setzt aber das Herkunftsland- gegenüber dem Bestimmungslandprinzip weitestgehend und folgenreich durch.

Ein quasi-formelles Herkunftslandprinzip verschiebt weiter die vertraglichen Ermächtigungen. Die Grundfreiheiten sind entgegen ihrer eigentlichen Materie von der Rechtsprechung zu Deregulierungsermächtigungen umgewandelt worden und weitgehend, vertrags- und demokratiewidrig, vom Europäischen Gerichtshof als Grundlage eines Herkunftslandprinzips genutzt worden, das den Weg zum Unionsstaat zügig weiterschreitet, freilich einem Unionsstaat nivellierter Lebensverhältnisse, in dem eine elitäre Bürokratie über entrechtete Untertanen herrscht, denen das wichtigste Recht aus der Hand gewunden wurde, das Recht, unter eigenen Gesetzen zu leben, das Recht der Gesetzgebung, die Freiheit. Vor allem der Europäische Gerichtshof selbst hat durch diese Doktrin seine Macht ausgedehnt, auf Kosten der Freiheit (wenn man so will: der Macht) der Völker. Der Kommissar Bolkewig hat zwar ein formales Herkunftslandprinzip für alle Dienstleistungen nicht durchsetzen können,

aber die Dienstleistungsrichtlinie von 2006 hat die skizzierte Rechtsprechung durch nichts relativiert.

Diese Rechtsprechung erübrigt die schwierige Rechtsangleichung durch die Politik. Die Befugnis zur formellen Anerkennung von Rechtsvorschriften der anderen Mitgliedstaaten, die der Rat nach Art. 100 b EGV beschließen konnte, ist durch den Vertrag von Amsterdam aus dem Vertragswerk herausgenommen worden, weil die Rechtsprechung die heikle Politik ohne demokratische Hemmnisse bewerkstelligt. Sicherheitsstandards, deren Regelungen und deren Beachtung die Verbraucher nicht erkennen können, dürfen nicht der Marktregulierung überlassen bleiben. Der Markt orientiert sich vornehmlich am Preis. Die Nivellierung der Standards auf das niedrigste Niveau ist die Konsequenz dieser Politik.

Ein quasi formales Anerkennungsprinzip widerspricht nicht nur den demokratischen Grundsätzen, sondern auch den Grundrechten als Schutzpflichten. Aus der wechselseitigen Treuepflicht der Mitgliedstaaten und aus der Integrationsoffenheit (Völkerrechtsfreundlichkeit) des Grundgesetzes folgt durchaus die Pflicht, die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten grundsätzlich zu „achten“. Dieses Vertrauen darf aber nicht dazu führen, daß Schutzpflichten vernachlässigt werden und daß das demokratische Prinzip durch das Integrationsprinzip verdrängt wird. Grundlage der gegenseitigen Anerkennung ist das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der anderen Mitgliedstaaten. Immerhin dürfen nur demokratische Rechtsstaaten, welche die Menschenrechte achten, Mitglied in der Europäischen Union sein (Art. 49 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EUV), aber was heißt das schon angesichts des demokratischen Niveaus der europäischen Integration? Grund des Demokratieprinzips ist nicht das Vertrauen in die Obrigkeit, sondern das Mißtrauen gegenüber den Menschen, welche sich Herrschaft anmaßen. Im übrigen sind die Schutzpflicht des Staates und das Wahlrecht der Bürger untrennbar verbunden. Das weitgespannte Anerkennungsprinzip ist zwar Ausdruck der existentiellen Staatlichkeit der Europäischen Union, aber demokratiewidrig. Es verletzt die politische Freiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch das Wahlprinzip des Art. 38 Abs. 1 GG, welches der Freiheit erwächst. Das Subsidiaritätsprinzip wird durch das Prinzip der gegenseitigen und damit allseitigen Anerkennung der Ordnungen des Herkunftslandes seiner freiheitlichen und demokratischen Substanz beraubt.

## **IX. Freiheitswidriger Internationalismus**

1. Das bestimmende Prinzip der global agierenden Unternehmen ist die Kapitalrendite (shareholder value). Die globalistischen Unternehmen bestimmen ihre Standortpolitik nach den Kapitalinteressen und spielen die Staaten mittels der außerordentlich großen Unterschiede der Lebensverhältnisse der Völker

und Völkergemeinschaften gegeneinander aus. Sie können das, weil das Kapital so gut wie unbeschränkt in die Staaten verlagert werden kann, welche die größtmögliche Kapitalrendite offerieren. Die variablen und flexiblen und dadurch globalen Produktionsmöglichkeiten binden die Unternehmen zunehmend weniger an bestimmte Standorte, weil sie sich den (im übrigen schwindenden) Unterschieden der weltweiten Konsumgewohnheiten anpassen können, gerade auch mittels Verlagerung von Betrieben in Marktnähe. Nicht nur Unternehmen sind global, sondern auch Produkte und Kunden. Die Verkehrs- und Transportverhältnisse u.a.m. erleichtern den Standortwechsel. Das zwingt die Staaten zu einer Steuer- und einer Sozialpolitik, welche der sozialgerechten Beschäftigungspolitik keine Chance läßt. Der Wettbewerb der Staaten minimiert die funktional staatlichen Pflichten der Unternehmen, weil diese sich, wesentlich privaten Maximen der Anteilseigner, also deren Vorteil, verpflichtet, die günstigsten Verhältnisse für die Kapitalinteressen aussuchen können. Die Staaten, vor allem die mit hohem sozialen Standard, werden in einen die funktionale Staatlichkeit der Unternehmen nivellierenden Deregulierungswettbewerb gezwungen, der liberalistisch die Lebensverhältnisse dem Sozialprinzip zuwider entsolidarisiert; denn die soziale Realisation vollzieht sich durch Verteilung, unvermeidlich zu Lasten der Gewinne der Anteilseigner der Unternehmen. Die global agierenden Unternehmen haben mit dem Mittel des Standortwettbewerbs die Staaten unternehmenspolitisch zu schwächen verstanden. Die Kapitaleigner, meist durch institutionelle Anleger vertreten, sind nicht sozialpolitisch eingebunden und haben keinerlei Veranlassung, eine soziale Verantwortung zu übernehmen, weil ihr Kapital geradezu aus der „Logik“ des globalen Kapitalverkehrs ausschließlich nach den Kapitalinteressen eingesetzt wird.

Das Vertrauen in die bürgerliche/sittliche Verantwortung der Unternehmensorgane ist die wesentliche Rechtfertigung der weitestgehend funktionalen Privatheit der Unternehmen. Weder die institutionalisierten Anleger noch die Unternehmen haben jedoch spezifisch wegen ihres Internationalismus eine reale Chance, soziale Verantwortung wahrzunehmen. In den Unternehmensgesellschaften mit international gestreuten unmittelbaren oder mittelbaren Anteilseignern haben vor allem institutionelle Anteilseigner bestimmenden Einfluß auf die Unternehmen, welche den jeweiligen Völkern und Staaten, in denen ihre Gesellschaften unternehmerisch agieren, nicht verpflichtet sind, schon gar nicht sozial. Das bürgerliche (sittliche) Interesse an dem Staat des Unternehmens können insbesondere die internationalistischen (meist institutionellen) Anleger spezifisch wegen der Diversität der nationalen Interessen nicht haben.

Vor allem langfristige Entwicklungen der Unternehmensgeschicke werden nicht von den Interessen der Gemeinwesen, durch Gesetz oder durch

alleinbestimmte Sittlichkeit also, gesteuert, sondern durch die nicht standortgebundenen Interessen allein der Anteilseigner, sprich: des Kapitals. Die Globalisierung der Wirtschaft hat manche Ursachen in der technischen Entwicklung und der Beschleunigung der Kommunikation. Ihre wesentliche Ursache sind die Liberalisierung und Deregulierung des Kapitalverkehrs in den meisten Teilen der Welt.

2. Von Freiheit des Kapitalverkehrs zu sprechen, verfehlt die Sachlage, wenn Freiheit, wie nach dem Grundgesetz, Sittlichkeit gebietet, sittliches Handeln aber für die Agenten des Kapitals geradezu ausgeschlossen ist. Die Kapitaleigner können das gravierende soziale Gefälle der Staaten dieser Welt für ihre Interessen nutzen und sind geradezu gezwungen, die Gewinnchancen zu suchen, weil der Gewinn (der Vorteil) das verbindende Prinzip der Kapitalgeber ist. Soziale Verantwortung oder eben Sittlichkeit setzt den Staat und dessen allgemeines Gesetz voraus. Der nationale Staat ist aber in der globalisierten Unternehmenswelt in spezifischer Weise entmachtet. Die funktionale Staatlichkeit der Unternehmen, die durch die institutionelle Privatheit definiert sind, kann nicht ausreichend zur Geltung gebracht werden, wenn und weil die Staaten die Gesetzgebungshoheit gegenüber den Unternehmen verloren haben, insoweit die Unternehmen sich den Gesetzen eines Staates spezifisch wegen der Kapitalverkehrspolitik der Staaten selbst entziehen können.

Erst ein globaler Staat vermöchte die Kapitaleigner und die Unternehmen wieder dem Sozialprinzip zu verpflichten, aber es ist nach aller Erfahrung nicht zu erwarten, daß ein solcher Weltstaat auf Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit gegründet wäre. Der Weltstaat würde zu viele Menschen vereinen, als daß er mehr als höchst formal demokratisch sein könnte. Mit der materialen Demokratie würde ihm die wesentliche Bewegungskraft der sozialen Realisation fehlen. Solidarität ist nach aller Erfahrung eine Sache der Nähe, der kleinen Einheit. Demokratie setzt die Freiheit des Diskurses, zumindest die gemeinschaftliche Öffentlichkeit voraus.

Nicht allein die Liberalisierung und Deregulierung des Kapitalverkehrs bringt die sozialwidrige Globalisierung mit sich, sondern auch die Liberalisierung und Deregulierung des Waren- und des Dienstleistungsverkehrs u.a.m.; spezifisch aber ist die Globalisierung des Kapitalverkehrs. Dieser ist mit dem Sozialprinzip, dessen Realisation, vor allem wegen der Unterschiede in den Lebensverhältnissen der Welt, entweder national oder, falls eine hinreichende soziale Homogenität erreicht ist, europa-national sein kann, wie das die Europäische Gemeinschaft versucht, unvereinbar. Die Globalisierung der Kapitalverwertung ist der vorerst erfolgreiche Weg der Ausbeutung der Völker und der Unterwerfung der Staaten. Diese neue Form der Ausbeutung ist durch die politisch zu verantwortende „Freiheit“ des Kapitalverkehrs erst möglich geworden.

3. Die Theoretiker und Praktiker der entstaatlichten Märkte versuchen, sich mit dem Wettbewerbsprinzip zu exkulieren. Die Legitimation des Wettbewerbs wird (ist) zu einer Ideologie überhöht, welche dem Staat und damit den mit dem Staat verbundenen Prinzipien der Republik, insbesondere denen der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, die Legitimation streitig macht. Schon *Herbert Krüger* hat davor gewarnt, den Wettbewerb zu „vergötzen“ (Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 473). Die optimale Allokation der Ressourcen, welche ökonomische Theorien dem globalen Wettbewerb nachsagen, mag sich in Modellrechnungen darlegen lassen. Aber der Wettbewerb, dessen Nutzen für die Effizienz unbestritten ist, wenn er sachgerecht veranstaltet wird, muß sich in das Gemeinwohl einfügen. Er kann nur Werkzeug der Bürgerschaften sein, wie die Unternehmen selbst auch. Ein weltweiter Wettbewerb legitimiert die Desozialisierung der Lebensverhältnisse nicht. Der Wettbewerb setzt Privatheit voraus, aber die Privatheit muß gemeinverträglich sein. Sie darf die Sozialpflichtigkeit nicht abschütteln wollen und nicht wollen dürfen, wie das beispielhaft Art. 14 Abs. 2 GG („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“) für die Eigentumsverfassung zeigt. Keinem Staat kann die soziale Frage gleichgültig sein. Er muß dem Sozialprinzip genügen, wenn er ein Gemeinwesen der Freiheit, eine Republik sein will.

4. Marktlicher Wettbewerb hat Voraussetzungen, vor allem die hinreichende Gleichheit der Chancen. Der weltweite Wettbewerb setzt zumindest ein Weltwirtschaftsrecht voraus, welches den Mißbrauch von Standortvorteilen zu Lasten der Völker ausschließt, also die Gleichheit der Marktchancen der Standorte, welche im Wettbewerb sind, sichert; denn es gibt keinen fairen, d.h., rechtmäßigen, Wettbewerb ohne hinreichende Gleichheit, aus der die Chancen erwachsen. Für weltweite Wettbewerbsverhältnisse muß die Weltwirtschaftsordnung wesentlich weiterentwickelt werden. Derzeit wird die wettbewerbswidrige Ungleichheit der Standorte kapitalistisch mißbraucht, um den Staaten republikwidrige Zugeständnisse abzunötigen. Die Vorteilsnahme ist die eigentliche Triebfeder der Globalisierung, nicht etwa das Bemühen um das Wohl der Völker, gar der armen Völker. Wenn die Staaten in einen Wettbewerb treten oder vielmehr gedrängt werden, ist dieser nur rechtmäßig, wenn die Lebensverhältnisse in den Staaten derart homogen sind, daß die Unternehmer als die „Nachfrager“ nach Staatlichkeit nicht die sozialpolitische Hoheit der Staaten unterminieren können. In der vor allem sozial heterogenen Welt führt die Globalisierung zu sozialen Verwerfungen, in denen die freiheitlichen Gemeinwesen zugrunde gehen können, jedenfalls in erheblicher Not geraten.

Den Menschen in den armen Ländern wird im übrigen nicht durch den ausbeuterischen Einsatz des Kapitals aus den reichen Ländern geholfen, sondern

durch eine nachhaltige Förderung der Entwicklung, vor allem durch eine Revolutionierung ihrer politischen Systeme. Schon Montesquieu hat aber gesagt:

„Gerade in den freiheitlichen Ländern stößt der Handelsmann auf Einreden und Widerstände ohne Zahl. Nirgends kommen ihm die Gesetze weniger in die Quere als in geknechteten Ländern“ (Vom Geist der Gesetze XX, 12).

Erneut muten die globalen Unternehmen den Staaten und damit den Völkern zu, ihnen zu dienen. Das verkehrt den eigentlichen Sinn, den Nomos der Wirtschaft. Die Führer der globalen Unternehmen und der institutionellen Anleger geben sich als die neuen Herren der Welt, „frei und reich“ (Kenichi Ohmae, Die neue Logik der Weltwirtschaft, 1992, S. 242 f.). Die Politik der Welthandelsorganisation, die erklärtermaßen von dem Freihandelsgedanken getragen ist, hat freilich das Sozialdumping, eine krasse Fehlentwicklung des Freihandels, ermöglicht. Die Unternehmer tun, was sie dürfen. Die Verantwortung haben die Politiker, eigentlich alle Bürger. Wer auf das Ethos der Unternehmer baut, verkennt die Zwänge des Marktes.

Im übrigen würden die wirtschaftlichen Verhältnisse der Welt in einem Weltstaat demokratischer Politik keine Chance lassen und diktatorische Herrschaft geradezu erzwingen. Republikanische, freiheitliche Gemeinwesen, gibt es nur in kleinen Einheiten. Wer Freiheit und Recht, also die Menschheit des Menschen, schützen will, darf das Wagnis eines Weltstaates nicht eingehen. Die Welthandelsorganisation ist aber ein Weltstaat, nämlich der Weltstaat der Wirtschaft, freilich (unvermeidlich) als Staat rechtlich unvollkommen, also kein Rechtsstaat und keinesfalls ein Sozialstaat. Wirtschaft und Soziales können politisch nicht getrennt werden, wenn die Freiheit Wirklichkeit finden soll. Die Wirtschaft muß Volkswirtschaft sein, damit sie Sache des Volkes, also des demokratischen und sozialen Rechtsstaates ist. Das Unglück unserer Zeit ist der Integrationismus nicht spezifisch der Wirtschaft, sondern der Wirtschaftsordnung. Diese entmachtet die Völker und nimmt der sozialen Gerechtigkeit das Movens, die Bewegungskraft.

## **X. Marktliche Sozialwirtschaft versus globale Kapitalverkehrsfreiheit**

1. Das Sozialprinzip ist wegen seines Verfassungsranges das bestimmende Prinzip der deutschen Wirtschaftsverfassung; denn die Republik ist nicht nur eine Rechts- sondern auch eine Wirtschaftsgemeinschaft. Das Grundgesetz, das sich nicht für eine bestimmte Wirtschaftsordnung ausgesprochen hat, hat doch mit dem Sozialprinzip dem wirtschaftsordnenden Gesetzgeber die brüderliche Lebensbewältigung aufgegeben. Die Wirtschaftsordnung muß nach dem Sozialprinzip die Selbständigkeit und damit auch die Selbstverantwortlichkeit der Menschen gewährleisten. Nicht die soziale Marktwirtschaft



ist die Wirtschaftsordnung, welche dem Grundgesetz bestmöglich genügt, sondern die marktliche Sozialwirtschaft. Die Wirtschaft trägt zur sozialen Realisation bestmöglich bei, wenn sie marktlich und wettbewerblich gestaltet ist, weil Markt und Wettbewerb der Erfahrung nach die größte wirtschaftliche Effizienz gewährleisten, freilich nur, wenn der Staat dafür Sorge trägt, daß Markt und Wettbewerb sich dem Sozialprinzip fügen, wenn insbesondere die grundsätzlich gleichheitliche, durch Bedarf und Leistung modifizierte, Verteilung der Güter gewahrt bleibt, welche durch die Eigentumsgewährleistung geboten ist.

2. Die Wirtschaftsordnung genügt nicht dem Sozialprinzip, wenn sie nicht bestmöglich die gesamtwirtschaftliche Stabilität sicherzustellen versucht. Wenn Markt und Wettbewerb die Stabilität gefährden, verletzen sie die Wirtschaftsverfassung der Freiheit. Das Prinzip des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, welches im Grundgesetz vor allem in Art. 109 Abs. 2 und Abs. 4 für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern angesprochen ist, hat durch das Sozialprinzip jedenfalls in Deutschland höchsten Verfassungsrang und gilt damit nicht nur für die staatliche Haushaltswirtschaft, sondern für die gesamte Wirtschaft der Republik. Auch die Unternehmenswirtschaft muß sich dem Prinzip des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beugen, welches in Deutschland die Gesetze zu materialisieren und die Exekutive, vor allem auf Regierungsebene, insbesondere durch die Geld- und Währungspolitik, zu verwirklichen hat. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht wird in einer Wirtschaftsordnung, welche Markt und Wettbewerb größtmögliche Entfaltung läßt und dadurch dem Privatheitsprinzip genügt, durch die Einheit der Ziele definiert, welche für eine soziale Wirtschaft nach den vom Gesetzgeber übernommenen volkswirtschaftlichen Theorien unverzichtbar sind, nämlich nach dem magischen Viereck, welches in Deutschland § 1 StabWachsG (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) formuliert: die Zieleinheit von Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und stetigem Wachstum.

Daß die Sicherung des Preisniveaus durch das Sozialprinzip Aufgabe des Staates ist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Preisurteil 1958 ausgesprochen (BVerfGE 8, 274 (328 f.)). Die Stabilität der Preise sichert den Wert der Rechte. Die Inflation höhlt das Eigentum aus, so daß auch aus der Eigentumsgewährleistung die Pflicht des Staates folgt, die Stabilität des Geldwertes zu fördern. Art. 14 Abs. 1 GG ist Grundrecht des Bürgers auf Preisstabilität. Seine Substanz erhält die Eigentumsgewährleistung auch durch das Sozialprinzip. Der globale Kapitalverkehr entzieht die preisliche Stabilitätspolitik der Staatsgewalt der Völker, auch der gemeinschaftlich durch die Europäische Gemeinschaft ausgeübten Staatsgewalt. Die globalen Kapitalbewegungen sind derart immens (täglich in etwa 2 Billionen €),

daß ihr eine nationale, aber auch eine gemeinschaftliche Währungspolitik machtlos gegenüberstehen. Hinzu kommen die nicht mehr kontrollierbaren Kredit- und damit Geldschöpfungsmöglichkeiten der international agierenden Banken. Die globale Liberalisierung und Deregulierung des Kapitalverkehrs behindern somit die Verwirklichung des preisniveaurechtlichen Sozial- und Eigentumsprinzips.

3. In der Sozialwirtschaft darf die Beschäftigungspolitik keinesfalls vernachlässigt werden, nicht nur weil sie vom Sozialprinzip, sondern auch, weil Beschäftigungspolitik durch die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 2 GG geboten ist; denn Arbeit ist der allgemeinste und menschheitlichste Weg zu Eigentum und damit zu freiheitsgemäßer Selbständigkeit. Nur in Selbständigkeit sind die Menschen der Autonomie des Willens fähig und nur die Selbständigkeit ermöglicht die Gleichheit in der Freiheit. Die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG ist die Gewährleistung des Eigentums und damit der Selbständigkeit und Freiheit für alle, damit alle Bürger sein können. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht nur das Recht am Eigentum, sondern begründet ein Recht aller auf Eigentum. Darum sind die Arbeitsverhältnisse das Eigentum der Mitarbeiter der Unternehmen. Zugleich erwächst aus der Eigentumsgewährleistung ein Recht auf Arbeit, wie es die Menschenrechtstexte kennen. Darin genügt die Dogmatik der grundrechtlichen Eigentumsgewährleistung und eine dieser personal-sozialen Eigentumslehre gemäße Eigentumsgesetzgebung dem Sozialprinzip. Die hohe Arbeitslosigkeit und die millionenfachen menschenrechtswidrigen, nämlich unterbezahlten Arbeitsverhältnisse in Deutschland sind keineswegs ein Naturereignis, sondern Ergebnis einer kapitalistischen Politik, die sich die Parteienoligarchien, welche die europäischen Staaten, jedenfalls Deutschland, beherrschen, gefügig gemacht haben. Dafür benötigt man nicht mehr als Geld; denn das Wesen der Parteifunktionäre ist schon wegen ihrer illegitimen Macht die Korruption. Die Kapitaleigner tun das, was sie können, also das, was ihnen erlaubt oder auch nur nicht unterbunden wird.

Standortwechsel verlagern Arbeitsplätze. Die Arbeitsplätze sind dadurch, daß die Entscheidung über den Unternehmensstandort den Gesellschaftsorganen, zumal den systematisch korrumpierten Vorständen, überantwortet ist, gefährdet, ja gehen weitestgehend verloren, wenn der Standort gewechselt wird. Die weitere Mitarbeit der an einem kostspieligen Standort entlassenen Arbeitnehmer ist selten gefragt, weil globalisierende Unternehmer die geringen Arbeitskosten eines anderen Standortes nutzen wollen, abgesehen davon, daß der Standortwechsel für die meisten Arbeitnehmer wegen ihrer Lebens-, insbesondere ihrer Familienverhältnisse kaum zumutbar sein dürfte. Mit dem entlassenen, also exproprierten, Arbeitnehmer wird ein Mensch zurückgelassen. Der verlassene Staat muß die Kosten für diesen Menschen

übernehmen. Auch wenn für diesen Notfall, auch mit Hilfe der Unternehmen, in nicht unerheblichem Umfang vorgesorgt ist, insbesondere durch die Arbeitslosenversicherung, aber auch durch betriebliche Sozialpläne, so fällt doch der Arbeitslose, gegebenenfalls mit seiner Familie, langfristig dem nationalen Staat zur Last. Die Entscheidung der Unternehmenseigner und deren Vertreter in den Unternehmensorganen hat ihm sein Eigentum, seinen Arbeitsplatz, genommen, regelmäßig ohne daß er gefragt werden mußte. Gewerkschaften und Arbeitnehmermitbestimmung vermögen, wie die Praxis erweist, derartige zur Massenarbeitslosigkeit oder – fast noch erbärmlicher – zur Arbeitnehmerausbeutung beitragende Unternehmenspolitik des provozierten Wettbewerbs nicht wirklich zu be- oder gar zu verhindern.

## **XI. Unternehmen als res publica**

1. Auch die Unternehmen eines Gemeinwesens unterliegen der Hoheit des Volkes. Sie dürfen nur im Rahmen der Gesetze tätig werden. Die Unternehmen dienen der Lebensbewältigung des Volkes. Ihre Handlungsweisen sind weitgehend gesetzlich bestimmt und verwirklichen durch die Gesetzlichkeit das Gemeinwohl. Darin haben die institutionell privaten Unternehmen ihre staatliche Funktion, die nichts anderes als Verwirklichung des allgemeinen Willens des Volkes und damit der Gemeininteressen desselben ist. Die besonderen Interessen des Unternehmens, vor allem das Gewinninteresse, kann und soll sich durchaus im Rahmen des Gemeininteresses entfalten. Das Volk erlaubt die funktionale Privatheit der Unternehmen vor allem, weil das Privatheitsprinzip die größtmögliche Effizienz unternehmerischer Tätigkeit verspricht; denn die Privatheit ist Voraussetzung des leistungssteigernden Wettbewerbs, vorausgesetzt diese Unternehmensverhältnisse, vor allem die unternehmerischen Machtverhältnisse, sind nicht wettbewerblich funktionswidrig. Auch die Veranstaltung des Wettbewerbs ist Sache des Staates, sei es national oder in internationalen Ordnungen. Die Unternehmen sind eine Sache des Volkes; als res publica sind sie eine res populi. Sie sind zugleich eine Sache der Unternehmer, aber auch Sache der Beschäftigten der Unternehmen und somit auch eine res privata. Die funktionale Staatlichkeit und die funktionale Privatheit sind wie bei allem Handeln in der Republik untrennbar verbunden, weil Handeln durch die Interessen der Allgemeinheit und die besonderen Interessen zugleich bestimmt ist. Die allgemeinen Interessen sind in den Gesetzen formuliert, die besonderen Interessen zeigen sich in den privaten Maximen.

Die Grenzen der funktionalen Staatlichkeit ziehen die Grundrechte, letztlich durch ihren Wesensgehalt, der institutionell zu entfalten ist. Unternehmerisches Handeln findet jedoch nur begrenzten Grundrechtesschutz in den Artikeln

14 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG. Das Grundgesetz formuliert keine allgemeine Unternehmensfreiheit. Unternehmen haben in der Republik eine dienende Funktion. Eine Kapitalverkehrsfreiheit muß sich die Grenzen des republikanischen Sozialprinzips gefallen lassen, welches der Gesetzgeber zu verwirklichen hat. Es gibt keine liberalistischen, sondern nur sozialpflichtige Grundrechte, wie sie das Bundesverfassungsgericht denn auch zu praktizieren pflegt. Freiheit ist ohne Ausnahmen dem Sittengesetz, dem kategorischen Imperativ, verpflichtet.

2. Auch die Bürgerschaft hat „Eigentum“ an den Unternehmen. Dieses Eigentum ist nichts anderes als die Hoheit des Staatsvolkes, welches durch seine Gesetze auf die Unternehmen einwirkt, gemäß seinen Gesetzen an den Ergebnissen der Unternehmen teil hat, aber auch die Verantwortung für die Unternehmen trägt, jedenfalls für die Beschäftigten der Unternehmen, welche von der Allgemeinheit finanziert werden müssen, falls die Unternehmen ihnen keine Arbeitsplätze mehr bereitstellen. Die Interessen der Bürgerschaft, deren „Eigentum“, ist kaum noch durchsetzbar, weil die Unternehmensgesellschaften wegen der Kapitalverkehrsfreiheit die Standortfrage der Unternehmen entscheiden können, ohne die Interessen der (politischen) Bürgerschaft berücksichtigen zu müssen. Sie können sich dem Gemeineigentum eines Staates entziehen, der die Unternehmen mehr als andere für die allgemeinen Interessen seiner Bürgerschaft in Anspruch nimmt, und sich „schwache Staaten“ für ihre Geschäfte aussuchen. Die Bürgerschaften sind „erpreßbar“ geworden. Sie wagen nicht mehr, all ihre Interessen, das uneingeschränkte Gemeinwohl, zur Geltung zu bringen. Eine Menge an weltweit wirksamen Veränderungen haben die Unternehmungen weitgehend aus der Einbindung in die staatlichen Gemeinwesen (Nationalstaaten) gelöst. Solidarische Bindungen der Anteilseigner an ein Gemeinwesen bestehen wegen der Internationalität nicht mehr. Maßgeblich ist, wie gesagt, (nur) der shareholder value. Die Staatsgewalt der Bürger ist gegenüber den von eigenen Interessen bestimmten Unternehmen und vor allem Unternehmensorganen weitgehend ohnmächtig geworden. Die liberalistische Wirtschaftsordnung hat den Bürgern ihr „Eigentum“ weitgehend genommen, wie es der Logik des antietatistischen Neoliberalismus entspricht, der im Verbund mit dem Internationalismus eine Blüte erlebt, die einen extremen Kapitalismus nach sich zieht, obwohl der Kapitalismus kein Menschenrecht für sich hat, auch nicht das des Eigentums, welches mit der Persönlichkeit des Menschen verbunden ist. Aber die Krise des Kapitalismus hat begonnen und damit die Krise der globalen Wirtschaft.

Wegen des „Eigentums“ der Bürgerschaften an den Unternehmen und vor allem wegen des eigentumsgeschützten Rechts auf Arbeit der durch die Unternehmen Beschäftigten dürfen die Unternehmen nicht aus den Staaten ausbrechen und sich nicht den Gesetzen des Volkes entziehen, ohne das

Grundprinzip des gemeinsamen Lebens, die allgemeine Freiheit und das allein in der Freiheit aller Bürger gründende Recht, zu verletzen. Sie stellen sich sonst gegen das jeweilige Volk und dessen Staat, vor allem aber gegen dessen Recht. Das aber ermöglicht ihnen die republik-, vor allem sozialwidrige Liberalisierung und Deregulierung des Kapitalverkehrs, die Ausdruck der ebenso liberalistischen wie globalistischen Unternehmensordnung ist. Das gemeine Wohl aber ist Sache der Republiken und damit Sache der Bürgerschaften; denn es ist das Recht, und das Recht ist in der gegenwärtigen Welt noch immer Sache der Völker und deren Staaten, wenn und insoweit diese die elementaren Menschenrechte wahren. Res publica res populi.

3. Der internationalistische Kapitalismus verletzt die Bürgerlichkeit der Bürgerschaften, weil die Bürger ihre Freiheit gegenüber ihren Unternehmen nicht wirklich durch Gesetze des gemeinen Wohls verwirklichen können, weil die freiheitliche Verteilung der Güter, die das Gemeinwesen hervorbringt, erschwert, wenn nicht verhindert wird, weil die Anteilseigner, die außerhalb der Bürgerschaft stehen, die Erträgnisse weitestgehend in Anspruch nehmen, weil die Verwirklichung des demokratisch gestützten Sozialprinzips mangels hinreichenden Einflusses des Staates weitgehend verhindert wird. Das demokratische Prinzip verliert durch die Entstaatlichung der Unternehmen an Bedeutung; denn der (abgenötigte) Privatismus (funktionale Entstaatlichung) der Unternehmen mindert (durchaus bezweckt) die Relevanz der Wahlen, weil die Bürgerschaft und deren Repräsentanten auf Gesetze und mit den Gesetzen auf die Verwirklichung des Gemeinwohls verzichten müssen. Insgesamt wird die Republik relevant entstaatlicht, d.h., entdemokratisiert, entsozialisiert, entliberalisiert (liberal im Sinne der politischen Freiheit verstanden), fundamentaler: entrechtlicht, weil die Unternehmen der Republik entzogen werden. Die Unternehmensgesellschaften tun dies, weil sie es können, d.h., weil es ihnen nicht verwehrt wird, und weil es in ihrem Interesse ist. Die Republiken haben das, von ökonomischen Effizienztheorien, insbesondere einer mißverstandenen Freihandelslehre, vielleicht auch durch die Ideologie des Großen verführt, ermöglicht. Die Globalisierungspolitik beraubt die Menschen weitgehend der politischen Freiheit und entwindet ihnen die Chance, in Würde zu leben.

## **XII. Kompetenz-Kompetenzen**

1. Nach Art. 48 Abs. 6 EUV n.F. kann der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluß nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich der Europäischen Zentralbank, auf Initiative der Regierung jedes Mitgliedstaates, des Europäischen Parlaments und der Kommission „die Änderung aller oder eines Teils

der Bestimmungen des Dritten Teiles des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ beschließen. Dieser Dritte Teil umfaßt alle wichtigen Politiken der Union außer der Außen- und Sicherheitspolitik, nämlich den freien Warenverkehr (mit der Zollunion), die Landwirtschaft, die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (also den Binnenmarkt und die Grundfreiheiten), den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (die Justiz- und Polizeipolitik), den Verkehr, die gemeinsamen Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften, die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Beschäftigung, die Gemeinsame Handelspolitik, die Zusammenarbeit im Zollwesen, die Sozialpolitik, die allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, die Kultur, das Gesundheitswesen, den Verbraucherschutz, die transeuropäischen Netze, die Industrie, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die Forschung und technologische Entwicklung, die Umwelt, die Entwicklungszusammenarbeit, die wirtschaftliche und finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern.

Der Beschluß tritt zwar nach Unterabs. 2 S. 3 des Art. 48 Abs. 6 EUV „erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft“, aber der Beschluß ist kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, welcher der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates und der Ratifikation durch den Bundespräsidenten bedürfen würde. Die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG werden durch einen solchen Beschluß nicht geändert, weil die Ermächtigung bereits in dem Vertrag von Lissabon steht. Nicht das Grundgesetz wird durch die Änderungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union „seinem Inhalt“ nach geändert oder ergänzt, sondern das Unionsrecht. Das Unionsrecht greift zwar weit und tief in die Rechtsordnung Deutschlands ein, ändert aber allenfalls ausnahmsweise den Inhalt des Grundgesetzes. Die vorrangige Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts, die der Europäische Gerichtshof durchgesetzt hat und welche die Mitgliedstaaten in der Erklärung 17 zum Vertrag von Lissabon anerkennen, nimmt zwar dem Grundgesetz geradezu systembestimmend Relevanz, aber ändert oder ergänzt es nicht. Dieser Vorrang ist die Wirkung der Mitgliedschaft in der Union durch die Vertragsschlüsse überhaupt. Die Materie der Verträge erfaßt weitestgehend Bereiche des einfachen Rechts, etwa des Wirtschafts-, des Sozial-, des Verbraucher-, des Umweltrechts usw. Diese Regelungen wären, wenn nicht besondere Aspekte hinzukommen, mit dem Grundgesetz vereinbar, insbesondere mit den Grundrechten, die weite ausdrückliche oder immanente Gesetzesvorbehalte haben. Weder die Wirtschafts-, noch die Sozial-, noch die Verbraucher-, noch die Umweltordnung sind im Grundgesetz materialisiert. Das Grundgesetz gibt nur Prinzipien, Leitentscheidungen, etwa die der marktlichen Sozialwirtschaft. Die Leitent-

scheidungen der Europäischen Union sind weitgehend die gleichen, jedenfalls den Verträgen nach. Wesentlich ist freilich, wer die Gesetze gibt, also die Entdemokratisierung der Politik. Die aber ist auch durch die Verträge vorgegeben und die Rechtsetzung in den entdemokratisierten Verfahren ist keine erneute Änderung des Grundgesetzes. Das Grundgesetz legt die Politik nicht derart materiell fest, daß die Änderung der Materien der Unionsverträge regelmäßig eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes wäre. Die entsprechende Politik könnte meist auch von Deutschland gemacht werden, ohne daß das Grundgesetz entgegenstünde. Die schmerzliche Frage ist jeweils: Wer macht die Politik für Deutschland, der deutsche Gesetzgeber, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, auf die das deutsche Volk mittels der Wahlen einen gewissen Einfluß hat, oder eben die Staats- Regierungschefs von 27 Staaten, von denen einer, der deutsche Bundeskanzler, vom deutschen Volk demokratisch legitimiert ist. Das ist zugleich die Frage nach der substantiellen Subsidiarität der Unionspolitik gegenüber der einzelstaatlichen Politik.

Der Beschluß des Europäischen Rates ist somit auch keine „vergleichbare Regelung“, der nach Art. 79 Abs. GG mit zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates zugestimmt werden müßte. Beide Organe müssen an dem Verfahren als einer Angelegenheit der Europäischen Union nur gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 5 GG beteiligt werden und haben folglich keinen bestimmenden Einfluß. Aufgrund ihrer außenpolitischen Befugnisse kann die Zustimmung von der Bundesregierung oder auch nur von dem zuständigen Bundesminister erteilt werden, welche die Befugnisse der Auswärtigen Gewalt im Allgemeinen innehaben.

Der Beschluß darf zwar nach Unterabsatz 3 des Art. 48 Abs. 6 EUV n.F. „nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen“, aber diese Zuständigkeiten sind in Art. 2b des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV), dem bisherigen Gemeinschaftsvertrag, als ausschließliche Zuständigkeiten und in Art. 2c AEUV als geteilte Zuständigkeiten geregelt. Hinzu kommen die weiteren Zuständigkeiten zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der Sozialpolitik in Art. 2d AEUV und zu Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit, zur Industrie, zur Kultur, zum Tourismus, zur allgemeinen und beruflichen Bildung, zur Jugend und zum Sport, zum Katastrophenschutz und zur Verwaltungszusammenarbeit nach Art. 2e AEUV. Alle Zuständigkeiten sind denkbar weit formuliert. Die Politiken des Dritten Teils des Vertrages über die Arbeitsweise der Union, welcher den Teil III des gegenwärtig geltenden Gemeinschaftsvertrages mit gewissen Änderungen fortschreibt, sind nicht als Zuständigkeiten bezeichnet. Sie regeln die Grenzen der Ermächtigungen, die folglich ohne Zuständigkeitsänderung erweitert werden können, die Verfahren



der Politiken, die ebenfalls ohne Zuständigkeitsänderung verändert werden können, indem etwa Organe in die Verfahren integriert oder Organe aus den Verfahren desintegriert werden, u.a.m.

Das vereinfachte Änderungsverfahren überträgt die Vertragshoheit weitestgehend dem Europäischen Rat, den Führern der Union. Nicht einmal das Europäische Parlament muß zustimmen, geschweige denn die nationalen Parlamente. Diese Generalklausel ist ein wesentlicher Teil der durch den Vertrag von Lissabon erweiterten existentiellen Staatlichkeit der Europäischen Union, welche durch diese Ermächtigung weitestgehende Verfassungshoheit gewinnt, ohne dafür demokratisch legitimiert zu sein, schon gar nicht durch ein Unionsvolk mit originärer Hoheit.

Mit dem Demokratieprinzip ist das „vereinfachte Änderungsverfahren“ schlechterdings unvereinbar. Das vereinfachte Änderungsverfahren erleichtert die Totalrevision der internen und weitgehend der externen (insbesondere die Handelspolitik) Politikbereiche der Union und macht diese nicht nur von der Zustimmung der nationalen Parlamente unabhängig, sondern vor allem von der gegebenenfalls vorgeschriebenen Zustimmung der Völker, also Volksabstimmungen, an denen die Vertragsänderungen allzu leicht scheitern, insbesondere wenn sie die Wirtschaft-, die Währungs- und noch stärker die Sozialpolitik betreffen, aber auch die Polizeipolitik und die Justizpolitik, wie die wesentlich weiterentwickelte Politik des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Das vereinfachte Änderungsverfahren ist ein Ermächtigungsgesetz für den Europäischen Rat, das es diesem erlaubt, die innere und weitgehend auch die äußere Ordnung der Union und damit die der Mitgliedstaaten umzuwälzen. Nur die Außen- und Sicherheitspolitik ist, wie gesagt, von diesem Verfahren ausgenommen. Mit der Zustimmung zu dem Vertrag von Lissabon ermächtigt Deutschland die Europäische Union zu jedweder materialen Änderung der Rechtsordnung in Deutschland. An diesen Änderungen wirkt maßgeblich nur der Bundeskanzler mit, weil der Europäische Rat einstimmig entscheiden muß. Das vereinfachte Änderungsverfahren ist der Sache nach eine Diktaturverfassung, die kaum noch einen demokratischen Rest aufweist.

Der Maastricht-Vertrag enthielt eine vergleichbare Regelung nicht. Art. F III, gegenwärtig Art. 6 Abs. 4 EUV, wonach sich „die Union mit den Mitteln ausstattet, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind“, war nach dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur eine politische Absichtserklärung ohne rechtliche Verbindlichkeit (BVerfGE 89, 155 (196 f.)). Das deutsche Volk wird durch die Ermächtigung des Art. 48 Abs. 6 EUV entmachtet und verliert seine Verfassungshoheit weitestgehend. Dem kann kein Volk zustimmen, das ein eigenständiger, existentieller Staat bleiben will. Keinesfalls können der Bundestag und der

Bundesrat, die Vertreter des deutschen Volkes und der deutschen Länder, durch ihre Zustimmung zu einem solchen Vertrag das Volk entmachten.

2. Der Vertrag von Lissabon hat trotz des Maastricht-Urteils, das der großen Generalklausel, der Kompetenz-Kompetenz des Art. F Abs. 3 EUV (Art. 6 Abs. 4 EUV) die rechtliche Verbindlichkeit (zur Rettung des Maastricht-Vertrages) abgesprochen hat (BVerfGE 89, 155 (196 f.)), in Art. 269 Abs. 1 AEUV eine fast gleichlautende Bestimmung aufgenommen, diese allerdings in den Titel II des Fünften Teils, der die Finanzen der Union regelt, gestellt, also auf Mittel zur Finanzierung des Haushaltes der Union begrenzt. Jetzt aber wird ein Verfahren für die Umsetzung dieser Generalermächtigung eingeführt, das an der rechtlichen Verbindlichkeit der Ermächtigung nicht mehr zu zweifeln erlaubt. Nach Absatz 3 Unterabsatz 1 nämlich erläßt der Rat einen Beschluß, den er einstimmig nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments faßt, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Dieser Beschluß kann neue Kategorien von Eigenmitteln einführen, aber auch bestehende Kategorien abschaffen. Die neuen Kategorien von Eigenmitteln können und werden auch europäische Steuern sein.

Dieser Beschluß tritt wiederum (wie im vereinfachten Änderungsverfahren) nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Weil der Beschluß kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern ein Organakt der Union ist, bedarf es keiner Zustimmung des Bundestages und Bundesrates und keiner Ratifikation. Eine solche Ratifikation ist auch nicht vorgesehen. Der Vertrag von Lissabon pflegt sehr genau zwischen der Zustimmung der Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu Organakten der Union zum einen und der Ratifikation von Verträgen zu anderen zu unterscheiden. Folglich genügt nach der Praxis der auswärtigen Politik die Zustimmung der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 68, 1 (84 ff.); 90, 86 (Ls. 7 a, S. 287, 357 ff.)), um den Eigenmittelbeschluß verbindlich zu machen. Die Bundesregierung erlangt demgemäß die Macht, Deutschland mit finanziellen Lasten, auch Unionssteuern, zu belasten, die keine Zustimmung des Deutschen Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates gefunden haben müssen, schon gar nicht im steuerrechtlich gebotenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (mit der gebotenen öffentlichen Diskussion).

Das „besondere Gesetzgebungsverfahren“, welches Art. 269 AEUV vorsieht, ist in Art. 249 a Abs. 2 AEUV geregelt. Wenn das Europäische Parlament anzuhören ist, entspricht das der dort vorgesehenen Beteiligung desselben. Folglich bedarf die Einführung neuer Kategorien von Eigenmitteln keinerlei Zustimmung eines Parlaments. Diese Maßnahme ist ein Exekutivakt, der aber die Qualität eines Finanzverfassungsgesetzes hat. Der Beschluß des

Rates gilt nach Art. 249 a Abs. 3 AEUV als „Gesetzgebungsakt“, obwohl er keinerlei gesetzgeberischen Charakter hat, abgesehen von seiner allgemeinen Verbindlichkeit.

Die Generalklausel, Eigenmittel zu beschaffen, ist mit dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes unvereinbar.

Nach Absatz 3 Unterabsatz 2 des Art. 269 AEUV werden Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union durch Verordnungen des Rates „nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren“ festgelegt, sofern dies in dem nach Absatz 3 Unterabsatz 1 erlassenen Beschluß vorgesehen ist. Die Durchführungsmaßnahmen beschließt der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die nationalen Parlamente sind nicht einbezogen, obwohl die Durchführungsmaßnahmen funktional Steuergesetze sein können.

Die Union kann sich also Eigenmittel verschaffen, indem sie ohne Zustimmung der nationalen Parlamente, nur aufgrund der Beschlüsse des Rates, die allein von dem Willen der Regierungen abhängen, ein System von Eigenmitteln der Union schafft, das durch Verordnungen des Rates, welche nicht der Einstimmigkeit, aber der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedürfen, durchgeführt wird. Die Bestimmung ermächtigt (auch) zu einer Steuererhebung der Union, die gänzlich unbestimmt und mit der Steuerhoheit als wesentlichem Teil der existentiellen Staatlichkeit der Völker schlechterdings unvereinbar ist. Die bereits im Maastricht-Prozeß in Deutschland gescheiterte Regelung des Art. F Abs. 3 EUV (zur Zeit Art. 6 Abs. 4 EUV) wird aufrecht erhalten, die formalen Schwächen (keine Rechtssubjektivität der Europäischen Union, unklare Verfahrensregelungen) sind behoben, die entscheidende materiale Schwäche, die Verletzung der existentiellen Staatlichkeit (Souveränität) der Mitgliedstaaten und das demokratische Defizit jedoch nicht. Der steuerverfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt, ein wesentlicher Teil des demokratischen Prinzips (BVerfGE 9, 3 (11); 69, 188 (202 ff.); 99, 216 (243), st. Rspr), wird beiseite geschoben.

3. Die Flexibilitätsklausel des Art. 308 Abs. 1 AEUV ermöglicht es der Union, zur Verwirklichung der überaus weit gesteckten Ziele der Verträge durch Vorschriften des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche“ tätig zu werden, auch wenn die Verträge die dafür erforderlichen Befugnisse nicht vorsehen. Auf dieser Grundlage kann sich die Union so gut wie jede Befugnis verschaffen, ohne daß die Mitgliedstaaten dem zustimmen müßten. Letztere können lediglich ihre (kläglichen) Einwendungen aus dem Subsidiaritätsprinzip zur Geltung bringen (Absatz 2). Diese Kompetenz-Kompetenz geht deutlich über die gegenwärtige Generalklausel des Art. 308 EGV hinaus, welche auf die Verwirklichung des Gemeinsamen

Marktes beschränkt ist. Lediglich Harmonisierungsverbote dürfen durch die Vorschriften nicht überspielt werden (Absatz 3) und die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darf nicht auf diesen Artikel gestützt werden (Absatz 4).

Der Rat kann die Vorschriften auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen. Der Rat kann sie auch nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ erlassen, wiederum auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Ausschließlich Unionsorgane geben folglich die Vorschriften, welche die vertraglichen Ermächtigungen, die ohnehin äußerst weit gefaßt sind, weiter ausdehnen und auf neue Politiken erstrecken können, soweit das die Ziele der Verträge, also der Union, zulassen, d.h., grenzenlos. Nur „Politikbereiche“, nicht die vertraglichen Regelungen der Politiken bilden eine Grenze. Das ermöglicht der Union fast jede Art der Politik, etwa auch Steuerpolitik und Sozialpolitik, insbesondere Wirtschaftspolitik, auch solche, welche die Steuer-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten umgestaltet. Die Grenze zwischen der auslegenden Vertragsausdehnung aufgrund dieser Ermächtigung und der Vertragsänderung durch Vertrag ist bekanntlich fließend (vgl. die Mahnung des Bundesverfassungsgerichts, die Grenze zur Vertragsänderung nicht zu überschreiten, BVerfGE 89, 155 (210)) und nicht definierbar. Beispielsweise hat die Europäische Gemeinschaft, gestützt auf Art. 235 EWGV, dem Vorläufer des Art. 308 EGV, die Fusionskontrolle eingeführt, eine wettbewerbsrechtliche Institution von weitreichender Bedeutung, die keine Grundlage im Gemeinschaftsvertrag hatte.

Die Kompetenz-Kompetenz des Art. 308 AEUV ist mit dem demokratischen Prinzip nicht zu vereinbaren, zumal sie die Exekutive ermächtigt. Das Europäische Parlament leistet keine demokratische Legitimation, weil es nicht gleichheitlich gewählt ist und kein Unionsvolk vertritt, ja im demokratischen Sinne kein Parlament ist (vgl. BVerfGE 89, 155 (185 ff.)). Die Ermächtigung ist deutlicher Ausdruck der existentiellen Staatlichkeit der Union, welche dieser mangels existentieller Staatseigenschaft (originärer Hoheit) nicht zusteht. Der Hinweis in Absatz 2 auf das Subsidiaritätsverfahren ist von geringer praktischer Bedeutung.

Eine solche Kompetenz-Kompetenz zugunsten der Union ist ein tiefer Eingriff in die allein demokratisch legitimierte Hoheit der Mitgliedstaaten.

### **XIII. Europäische Union als Bundesstaat**

Obwohl der Vertrag von Lissabon nicht mehr wie der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa von „Verfassung“ spricht, um nicht deutlich werden zu lassen, daß mit dem Integrationsschritt ein Staat verfaßt wird, macht

dieser Vertrag endgültig den Schritt vom Staatenverbund zum Bundesstaat, zum europäischen Unionsstaat. Das erweist (abgesehen von den staatsmäßigen weiten Aufgaben und Befugnissen der Union) die neue Zuständigkeitsordnung der Artikel 2 a - e des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV).

1. Bisher war die Europäische Union nach Auffassung der Praxis, insbesondere nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, kein Staat und kein Bundesstaat (BVerfGE 22, 293 (296); 37, 271 (278); 75, 223 (242); 89, 155 (188)). Nach dem Vertrag von Lissabon ist der Staatscharakter der Union nicht mehr zu leugnen. Das ergibt sich weniger aus dem Sprachgebrauch, obwohl dieser von der völkerrechtlichen Sprache der bisherigen Unions- und Gemeinschaftsverträge näher an die staatsrechtliche Sprache herangerückt wird (so wird jetzt von Gesetzgebung gesprochen), sondern aus dem Gegenstand der Regelungen, insbesondere aus der Zuständigkeitsordnung. Bislang wurden die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zur gemeinschaftlichen Ausübung übertragen. Die Hoheitsrechte verblieben den Mitgliedstaaten, weil ausschließlich die in den Mitgliedstaaten verfaßten Völker die Hoheit haben, sollten aber im Interesse der Gemeinschaft gemeinschaftlich von den Gemeinschaftsorganen ausgeübt werden, soweit sie dieser zu diesem Zweck übertragen waren (BVerfGE 89, 155 (188 f.)). Dementsprechend behielten die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit, in allen politischen Bereichen Gesetze zu geben. Die Gesetze der Mitgliedstaaten wurden auch durch Rechtssetzungsakte der Gemeinschaft nicht nichtig. Vielmehr waren die Rechtssetzungsakte der Gemeinschaft lediglich vorrangig vor den Gesetzen der Mitgliedstaaten anwendbar, wenn ein Widerspruch zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem mitgliedstaatlichen Recht bestand (EuGH – Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 1 (24 f.); EuGH – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251, 1269 f., Rdn. 8 ff.; BVerfGE 37, 271 (279 ff.); 58, 1 (28); 73, 339 (366 ff.); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (182 ff., 190 f., 197 f.)). Die vorrangige Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts vor dem gesamten Recht der Mitgliedstaaten (einschließlich dem Verfassungsrecht) hat die usurpatorische Praxis des Europäischen Gerichtshofs durchgesetzt. Diese wurde aber von den Mitgliedstaaten hingenommen und war der Besitzstand der Gemeinschaft, der *acquis communautaire*. Diese Gemeinschaftsrechtslage wurde im allgemeinen (fragwürdig) als Supranationalität der Europäischen Gemeinschaft verstanden, diese Supranationalität aber gerade nicht als Bundesstaat, sondern als ein Staatenverbund (so BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.)) dogmatisiert, wohl nur, weil jedenfalls in Deutschland die Integration in einen Bundesstaat grundgesetzwidrig wäre und ist.

2. Die neue Zuständigkeitsteilung des Vertrages von Lissabon schließt die Dogmatik vom Staatenverbund aus. Die Dogmatik des Bundesstaates ist unausweichlich. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Union unterscheidet

in Art. 2 a Abs. 1 und Abs. 2 „ausschließliche Zuständigkeiten“ und „geteilte Zuständigkeiten“, abgesehen von Koordinierungszuständigkeiten in Art. 2 d und Art. 2 e. Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten „kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen“. „Die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen“ (Art. 2 a Abs. 1 AEUV). Nach dem eindeutigen Wortlaut verlieren die Mitgliedstaaten im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Union ihre Gesetzgebungshoheit, die sie durch den Vertrag von Lissabon auf die Europäische Union übertragen. Jedenfalls dadurch wird über die bisherige bundesstaatliche Integration hinaus ein Bundesstaat begründet. Die Mitgliedstaaten verlieren einen Teil ihrer Hoheit, d.h. sie können Staatsgewalt nur noch insoweit ausüben, als sie ihnen verblieben ist, wie das in einem Bundesstaat, in dem die Ausübung der Staatsgewalt zwischen dem Bund, dem Zentralstaat, und den Gliedstaaten, den Ländern, geteilt ist, üblich ist. Das Recht geht nicht mehr insgesamt vom Volk aus, wie das Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“) vorschreibt, sondern in dem zur ausschließlichen Zuständigkeit der Union übertragenen Bereich von der Union. Das entspricht einer „autonomen“ Rechtsordnung der Gemeinschaft, von der der Europäische Gerichtshof vom Beginn seiner Judikatur ausgeht, die aber mangels originärer Hoheit keine Grundlage hat und im Maastricht-Urteil vom Bundesverfassungsgericht nicht mehr aufgegriffen wurde (vgl. EuGH v. 15.07.1964 – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251, Rdn. 8 ff.; BVerfGE 22, 293 (296), 31, 145 (173 f.); 37, 271 (277 f.); 58, 1 (27); richtig BVerfGE 89, 155 (188 f.)). Das Fundamentalprinzip der Demokratie wird somit für den Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der Union eingeschränkt, aber auch für den Bereich der geteilten Zuständigkeiten der Union nach Art. 2 a Abs. 2 AEUV, soweit die Union die geteilten Zuständigkeiten ausgeübt hat. Wenn die Mitgliedstaaten in dem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union oder auch nur in dem Bereich der geteilten Zuständigkeit der Union, wenn diese die Zuständigkeit ausgeübt hat, gesetzgeberisch tätig werden, sind diese Gesetze mangels Zuständigkeit nichtig.

Die Mitgliedstaaten wahren ihre Eigenständigkeit, und, wenn man so will, Souveränität nur darin, daß sie gemäß Art. 49 a EUV n. F. aus der Union austreten können. Diese Möglichkeit ändert nichts daran, daß die Mitgliedstaaten, solange sie Mitglied der Europäischen Union sind, Gliedstaat eines Bundesstaates sind, die nur noch einen (geringen) Teil der Hoheit, der Staatsgewalt also, inne haben.

3. Die Zuständigkeiten der Union sind umfassend. Die ausschließlichen Zuständigkeiten erfassen u.a. die Bereiche der Wettbewerbsregeln, der Währungspolitik (für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist) und die

Gemeinsame Handelspolitik. Diese Politiken sind für die Wirtschaft in der globalisierten Welt von schicksalhafter Bedeutung. Die Handelspolitik etwa, die Außenwirtschaftspolitik also, bestimmt die Regeln für den Export und den Import der Waren und Dienstleistungen u.a.m., sie bestimmt damit zunehmend auch die Landwirtschaftspolitik. Durch die Generalklausel des Art. 2 b Abs. 2 AEUV hat die Union aber auch die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluß internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluß einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit der Abschluß gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Diese Generalklausel ermöglicht die Bindung der nationalen Politiken durch internationale Übereinkünfte in weitem Umfang und kann alle Bereiche der Politik erfassen, in denen die Union nach ihren Verträgen Zuständigkeiten hat, also auch alle Bereiche der geteilten Zuständigkeiten, wenn die Union meint, daß sie ihre internen Zuständigkeiten nur ausüben könne, wenn internationale Abkommen geschlossen sind. Das ermöglicht auch Abkommen über den Kapitalverkehr und vieles andere mehr.

Der Europäische Gerichtshof pflegt die Zuständigkeiten der Union weitestmöglich auszulegen. Die Mitgliedstaaten geben durch den Vertrag von Lissabon die Zuständigkeit und damit Hoheit, die Staatsgewalt auszuüben, weitestgehend aus der Hand und überantworten ihre Staatsgewalt zum größten Teil der Union. Die Zuständigkeiten der Union gehen deutlich über die Zuständigkeiten des Bundes in Deutschland hinaus.

Die geteilten Zuständigkeiten der Union, die, wie gesagt, den Mitgliedstaaten ebenfalls die Zuständigkeit zur Gesetzgebung nehmen, wenn die Union diese ausgeübt hat, sind fast allumfassend, wie der Katalog in Art. 2 c Abs. 2 AEUV zeigt. Sie umfassen den Binnenmarkt, also die gesamte Politik der Grund- oder Marktfreiheiten, die Sozialpolitik, zwar nur hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte, diese Aspekte sind aber überaus weitreichend, jedenfalls erfassen sie auch das Arbeitsrecht. Die geteilten Zuständigkeiten umfassen weiterhin den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (das ist die gesamte Politik, die auf Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der ganzen Union zielt), die Landwirtschaft und Fischerei, die Umwelt, den Verbraucherschutz, den Verkehr, die transeuropäischen Netze, die Energie, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, also das Polizeirecht, das Strafrecht, das Zivilrecht usw., aber auch gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte. Dieser Zuständigkeitskatalog erfaßt fast die gesamte Innenpolitik, jedenfalls die Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Landwirtschaftspolitik, aber auch die Energiepolitik und die Politik der inneren Sicherheit. Die Mitgliedstaaten sind durch diesen Zuständigkeitskatalog weitestgehend



entmachtet. Sie behalten weniger Gesetzgebungshoheit als sie derzeit die Länder, jedenfalls die deutschen Länder, haben, zumal diese in Deutschland jeweils durch den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind.

Die deutschen Länder verlieren vollends ihre existentielle Staatlichkeit und werden materiell zu den bloßen regionalen Selbstverwaltungskörpern, als die sie Art. 3 a Abs. 2 EUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon definiert. „Regionale Selbstverwaltungen“ sind aber keine Staaten, wie sie die Länder nach dem Grundgesetz und insbesondere nach den Landesverfassungen sind, sondern unterstaatliche Verwaltungseinheiten.

Die Fülle der Zuständigkeiten der Union, welche die Gesetzgebungshoheit der Mitgliedstaaten ausschließt, führt funktional zu einem Zentralstaat, wenn auch die institutionellen Strukturen nicht zentralstaatlich sind, solange die Mitgliedstaaten überhaupt existieren und immerhin die Organe personell besetzen, insbesondere den Europäischen Rat durch die Staats- und Regierungschefs, aber auch den Rat durch die Minister und dem Gerichtshof durch die Richter, aber auch das Europäische Parlament durch die in den Mitgliedstaaten gewählten Abgeordneten, sowie die Kommission durch die Kommissare aus den Mitgliedstaaten, freilich im Rotationsverfahren nicht mehr alle dauerhaft. Diese föderalistischen Elemente ändern jedoch nichts an dem funktionalen Zentralismus, der die Mitgliedstaaten weitestgehend entstaatlicht, jedenfalls als Gesetzgeber, aber auch in der Grundsatz- und Grundrechtssprechung, die mehr und mehr dem Gerichtshof der Europäischen Union überlassen wird, zum Schaden des Rechts.

Der Föderalismus in den Organen gleicht insbesondere in keiner Weise das demokratische Defizit der Gesetzgebung der Union aus. Vor allem die Gesetzgebung muß demokratisch legitimiert sein, wird aber durch die Zuständigkeitsordnung des Lissaboner Vertrages der Union übertragen und dadurch entdemokratisiert.

4. Die zuständigkeitsrechtlichen Darlegungen, welche erweisen, daß die Europäische Union zum Bundesstaat entwickelt wird, werden nicht durch den Grundsatz „der begrenzten Einzelermächtigung“ des Art. 3 b Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV n. F. eingeschränkt, sondern vielmehr verstärkt. Absatz 2 des Art. 3 b EUV stellt klar, daß der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nicht mehr ist als das Prinzip der Zuständigkeiten; denn nach diesem Grundsatz „wird die Union nur innerhalb den Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“. „Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten“. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird somit explizit auf den Zuständigkeitsgrundsatz reduziert und verliert damit seine eigenständige verfassungsrechtliche Bedeutung. Daß Zuständigkeitsvorschriften die

Zuständigkeiten begrenzen, ist selbstverständlich. Die Zwecksetzung der Zuständigkeiten, nämlich die Verwirklichung der in den Verträgen niedergelegten Ziele, ist schon deswegen keinerlei Begrenzung der Zuständigkeiten, weil die Ziele der Union grenzenlos weit sind. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sagt nicht mehr, als daß die Union keine originäre Hoheit hat, sondern lediglich derivative, also von den Mitgliedstaaten übertragene Hoheitsrechte. Das ändert an der Bundesstaatlichkeit der Zuständigkeitsordnung nichts. Die eindeutige Definition des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 3 b Abs. 2 EUV erweist erneut, daß der Reformvertrag einen staatsrechtlichen Paradigmenwechsel vom Staatenverbund zum Bundesstaat vornimmt.

Der bisherige „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“, der in Art. 5 EUV und in Art. 5 Abs. 1 EGV, aber auch in Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 EGV verankert war, wonach die Gemeinschaft „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig“ war, war jedenfalls in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dahin verstanden worden, daß die Befugnisse der Gemeinschaft, also deren Ermächtigungen, derart bestimmt und begrenzt sein müssen, daß die Politik der Gemeinschaft für die nationalen Parlamente „voraussehbar“ und dadurch „verantwortbar“ ist (BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.)). In dieser Sicht war das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der entscheidende demokratierechtliche Baustein der Gemeinschaft, weil die Rechtsetzung der Gemeinschaft von den nationalen Parlamenten demokratisch legitimiert wurde, nicht vom Europäischen Parlament. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung der Gemeinschaft hat das Bundesverfassungsgericht lediglich als „Abstützung“ der demokratischen Legitimation bezeichnet (BVerfGE 89, 155 (184, 186)). Dadurch war der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung der Rettungsanker der demokratischen Legitimation der europäischen Integration. Das konnte er aber nur sein, wenn die Befugnisse oder Ermächtigungen der Gemeinschaft derart bestimmt und begrenzt waren, daß, wie gesagt, die nationalen Parlamente die Politik der Gemeinschaft verantworten konnten. Das setzte deren Voraussehbarkeit voraus. Davon kann angesichts der extensiven Auslegung der Befugnisse und Ermächtigungen in der Praxis der Gemeinschaftsorgane keine Rede sein. Die Parlamentarier der nationalen Parlamente ahnen nicht einmal, welche Folgerungen die Kommission und der Gerichtshof aus den vertraglichen Regelungen der Politiken schließen. Ich habe diese Praxis in der Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 27. Mai 2005, die ich namens des Abgeordneten des Deutschen Bundestages Dr. Peter Gauweiler beim deutschen Bundesverfassungsgericht erhoben habe, in dem 2. Teil zu B bis D (S. 88 ff., 143 ff., 179 ff.) dargelegt. Diese Verfassungsklage hat das

Bundesverfassungsgericht veranlaßt, dem deutschen Bundespräsidenten die Unterzeichnung des Zustimmungsgesetzes des Bundestages und des Bundesrates und auch die Ratifikation des Verfassungsvertrages zu untersagen, solange nicht über die Klage entschieden ist. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung soll somit nach dem bisherigen Gemeinschaftsrecht die Ausübung der Befugnisse oder Ermächtigungen der Gemeinschaft auch im Sinne eines substantiellen Subsidiaritätsprinzips begrenzen. Demgegenüber verliert der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung durch den Reformvertrag (wie schon durch den gescheiterten Verfassungsvertrag) seine verfassungsrechtliche und politische Substanz, weil er nichts anderes besagt als das Zuständigkeitsprinzip. Die Zuständigkeiten der Union sind aber nach dem Vertrag von Lissabon grenzenlos weit und haben die entstaatlichende Wirkung für die Mitgliedstaaten, die dargelegt ist.

5. Die Europäische Union wird somit ausweislich der Zuständigkeitsordnung, aber auch aus anderen Gründen, insbesondere wegen der zu XII dargelegten Generalermächtigungen (Kompetenz-Kompetenzen) zu einem echten Bundesstaat. Der echte Bundesstaat unterscheidet sich von dem unechten Bundesstaat dadurch, daß er auf Vertrag beruht und daß die Mitgliedstaaten des echten Bundesstaates aus diesem ausscheiden können, während der unechte Bundesstaat auf einem Verfassungsgesetz des Gesamtstaates beruht, aber bundesstaatliche Strukturen verfaßt sowie das Ausscheiden der Länder aus dem Bundesstaat allenfalls in existentiellen Lagen erlaubt. Auch der vertraglich begründete Bundesstaat ist ein Staat mit Staatsgewalt. Seine Besonderheit ist, daß ihm die Staatsgewalt von den Mitgliedstaaten übertragen wird, wie das auch durch den Vertrag von Lissabon geschieht. Der Charakter der Übertragung der Hoheitsrechte ändert sich mit diesem Vertrag grundlegend gegenüber der Übertragung der Hoheitsrechte in den früheren Gemeinschaftsverträgen, wie das oben zur Zuständigkeitsdogmatik dargelegt ist. Es gibt keine Entscheidung des Deutschen Volkes, daß Deutschland Mitglied eines derartigen echten Bundesstaates sein will, in dem bestimmte, genauer: der Großteil der Zuständigkeiten an die Union derart übertragen wird, daß Deutschland diese nicht mehr wahrnehmen kann, so daß wegen der Übertragung der Hoheitsrechte die Staatlichkeit Deutschlands, also dessen Staatsgewalt, weitestgehend eingeschränkt ist.

6. Die Union ist nicht etwa deswegen kein Bundesstaat, weil ihre Ausübung der übertragenen Staatsgewalt nicht demokratisch legitimiert ist. In dem demokratischen Defizit liegt vielmehr ein wesentlicher Mangel der Integrationspolitik, der wegen Art. 79 Abs. 3 GG in Verb. mit Art. 20 Abs. 2 GG und auch wegen Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nicht hingenommen werden kann. Die Gesetzgebung der Union ist bisher schon und nach wie vor nach dem Vertrag von Lissabon demokratisch defizitär, wie zu IV dargelegt ist.

## **XIV. Friedensgefährdender Großstaat**

Die Europäische Union ist wie alle Großstaaten eine Gefahr für den Weltfrieden. Ein Verteidigungsbündnis kleiner Staaten kann den Frieden sichern, aber ein Militärstaat, zu dem sich die Union mehr und mehr entwickelt und nach dem Vertrag von Lissabon entwickeln soll (Art. 27 ff. EUV n. F.), ist allein durch seine Macht eine Gefahr für die Nachbarn, ja für die Welt, wie bereits die Kriege im Kosovo und in Afghanistan zeigen. Die Union will sich das Recht zum Kriege, das *ius ad bellum*, geben und sich (u.a.) zu „Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ ermächtigen. Ihre „Missionen“ sollen zur „Bekämpfung des Terrorismus“ beitragen, „unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet“ (Art. 28 Abs. 1 EUV n. F.). Das mag der Rüstungsindustrie gefallen, die Menschen in der Union sollten zurückschrecken. Auch humanitäre Interventionen sind illegale Kriege. Erlaubt ist nur die Verteidigung, auch die im Bündnis, und allenfalls der militärische Einsatz für den Weltfrieden auf Beschluß des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Die Union dient nicht mehr dem Frieden, wie sie sich rühmt. Das war nicht einmal der Zweck der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese war auch und vor allem eine Strategie des Kalten Krieges. Kriege unter den in der Gemeinschaft verbundenen Völkern waren nach den verheerenden Weltkriegen im 20. Jahrhundert nicht zu befürchten, ja nicht einmal möglich. Keinesfalls war Westdeutschland zu einem Angriff auf seine Nachbarn fähig, nicht einmal zur eigenen Verteidigung. Das Gerede vom Friedenszweck der Union ist nichts als der Mißbrauch eines Arguments, welcher den Widerspruch gegen die äußere und innere Auflösung vor allem Deutschlands tabuisieren soll. Seit durch die große Wende 1989/1990 der Ost-West-Konflikt kein Geschäft mehr verspricht, werden die Union und insbesondere Deutschland in die weltweiten Kriege hineingezogen, welche der Waffenindustrie reichen Gewinn versprechen. Die Neutralität einiger Mitgliedstaaten, etwa Österreichs, wird weitgehend ignoriert. Deutschland ist, so warnen die Innenminister, Ziel des Terrorismus. Diese nicht unberechtigte Warnung, wie überhaupt die Friedlosigkeit, ermöglicht den weiteren Ausbau des Polizeistaates. Der Freiheit der Menschen dient die Politik des Großstaates keinesfalls.

## **XV. Offene territoriale Entwicklung**

1. Die Grenzen der Europäischen Union sind noch nicht bestimmt. Der Begriff Europa zieht keine verbindliche geographische Grenze. Auch Rußland ist nicht

nur ein asiatischer, sondern vor allem ein europäischer Staat. Auch kulturell läßt sich Europa nicht definieren, wenn auch das Christentum engstens mit der Kultur Europas verbunden ist. Auch Nord- und Südamerika sind weitgehend christlich, aber auch viele Menschen in Asien und in Afrika, allemal auch in Australien. Auch sonst sind viele kulturelle Eigenschaften Europas, die griechische Philosophie und die ihr erwachsene Aufklärung, vor allem aber das römische Recht, welches die Rechtsordnungen in Europa prägt, in der ganzen Welt verbreitet. Hingewiesen sei auf die Menschenrechtserklärungen. Letztlich ist der Verfassungsbegriff eines „vereinten Europas“, in das sich Deutschland integrieren will, ein formaler Begriff, der durch die jeweilige Beitrittspolitik materialisiert wird. Die Vereinigung mit anderen Staaten und Völkern, insbesondere eine gemeinsame existentielle Staatlichkeit, wie sie die Integrationspolitik betreibt, bedarf wegen ihrer schicksalhaften Bedeutung der Zustimmung der Völker durch Referenden. Die mit jedem Beitritt wesentlich veränderte nationale Lage erlaubt es nicht, daß darüber nur die Politiker in den Regierungen und Parlamenten entscheiden, schon deshalb nicht, weil diese allzu leicht korrumpierbar sind.

2. Gegenwärtig wird über den Beitritt der Türkei verhandelt. Trotz abwehrender Äußerungen der Bundeskanzlerin und des neuen Staatspräsidenten Frankreichs (vor dessen Wahl) ist dieser Beitritt kaum noch abzuwenden, weil die Beitrittsbedingungen in den Kopenhagener Kriterien formuliert sind und von der Türkei erfüllt werden können und werden, zumal die Erfüllung der hehren Kriterien so gut wie nicht überprüft zu werden pflegt. Der Beitritt der Türkei birgt auf lange Sicht die Gefahr der Islamisierung gerade Deutschlands. Die Religionsfreiheit, ein unaufgebbares Menschenrecht, verpflichtet niemanden, seine Hand für die staatliche Vereinigung mit einem Volk zu reichen, das eine Trennung von Religion und Recht trotz allem Kemalismus nicht zu leben erwarten läßt. Seit 1648, dem Westfälischen Frieden, sind Bürgerkriege der christlichen Konfessionen in Deutschland nicht zu befürchten, ja erscheinen ausgeschlossen, freilich nicht in ganz Europa, wenn die Religion wichtiger ist als das Recht, wie bis vor kurzem in Nordirland. Der Krieg im Kosovo hat gezeigt, daß Christen und Muslime sich nach wie vor allein wegen der Religionszugehörigkeit töten. Ökonomische oder strategische Gesichtspunkte rechtfertigen den Beitritt eines kulturell nicht integrierbaren Volkes nicht. Multikulturalismus oder gar innere Integration grundverschiedener Kulturen sind reine Illusion. Zwang zur Assimilierung ist menschenrechtswidrig. Die Menschen werden sich nicht zu einer unterschiedslosen Menge von Arbeitnehmern und Verbrauchern nivellieren lassen. Der Beitritt der Türkei kann auch nicht als Brücke zum Beitritt Israels und der sonstigen Staaten des Mittelmeerraumes gerechtfertigt werden. Israel will nach Aussagen von Simon Peres, seines jetzigen Staatspräsidenten, „unbedingt“ Mitglied der

Europäischen Union werden. Wenn die Union nicht ein zum Unitarismus tendierender Bundesstaat wäre, sondern ein Staatenverbund, der die Hoheit der Mitgliedstaaten wahrt, wäre der Beitritt der Türkei tragfähig. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist die Aufnahme der Türkei auf lange Sicht eine Gefahr für Freiheit und Recht.

## **XVI. Für ein europäisches Europa**

1. Wenn wir in einem europäischen Europa leben wollen, müssen wir die Werte der Aufklärung verteidigen, die Freiheit, die Gleichheit und die Brüderlichkeit. Ein solches Europa kann nur ein Verbund der Völker, ein l'Europe des nations oder ein l'Europe d'états, also ein Staatenbund sein, der die existentielle Staatseigenschaft und die existentielle Staatlichkeit der Mitgliedstaaten wahrt; denn anders lassen sich Demokratie, Rechts- und Sozialstaat nicht verwirklichen. Allein schon die Vielfalt der Sprachen steht einem existentiellen Staat der Europäer entgegen, mehr aber noch das Prinzip der kleinen Einheit, das sich, so wie sich die Völker Europas entwickelt haben, nur national verwirklichen läßt, jedenfalls nicht entgegen den Sprachgrenzen. Bedenkenswert ist es, den Ländern Deutschlands europapolitisch die eigenständige Mitgliedschaft in der Union zu ermöglichen, weil Deutschland durch seine Größe in der Union, die die Staatsgewalt weitestgehend ausübt, entmachtet ist. Es ist untragbar, daß Deutschland in der Kommission, im Rat und insbesondere im Europäischen Gerichtshof nicht mehr Einfluß hat als Malta, Zypern, Luxemburg, Litauen usw. Auch im Europäischen Parlament ist Deutschland demokratiewidrig unterrepräsentiert. Aber auch die Unterschiedlichkeit und Eigenständigkeit der Volkswirtschaften gebietet es, die existentielle Staatlichkeit, insbesondere die innere und äußere Wirtschaftshoheit den Mitgliedstaaten zu belassen, vor allem die Währungshoheit. Europa ist durch die Vielheit der Völker gekennzeichnet, welche der Vielheit der Staaten entspricht. Dies in einem Großstaat einzuebnen ist antieuropäisch und gefährdet dauerhaft die Freiheit und das Recht der Menschen und Völker, also den inneren Frieden.

2. Der Verfassungsvertrag, der den Unionsvertrag und die Gemeinschaftsverträge ersetzen sollte, aber in Frankreich und den Niederlanden gescheitert ist, wie zu III, 4, ausgeführt ist und auch in Deutschland nicht ratifiziert werden durfte, ist durch den Vertrag von Lissabon ersetzt worden, der aber die Regelungen des Verfassungsvertrages bis auf weniger bedeutsame, oft nur sprachliche Formulierungen übernommen hat. Dieser Vertrag ist aus den skizzierten Gründen für freie Menschen untragbar. Er wird die Fehlentwicklung der europäischen Integration fortsetzen und verstärken. Keinesfalls wird, wie es immer heißt, die Demokratie gestärkt werden. Vielmehr werden die schicksalhaften Politiken, insbesondere die Militärpolitik, aber auch die innere

und äußere Wirtschaftspolitik das Europäische Parlament nicht einbeziehen. Gestärkt werden der Bürokratismus, der Ökonomismus und der Militarismus der Europäischen Union. Durch einen solchen Vertrag kommen wir der Diktatur oder der Tyrannis einen großen Schritt näher, zumal die Generalermächtigungen aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag übernommen sind.

3. Neue Verträge sind allerdings notwendig. Sie müssen ein europäisches Europa gestalten, dessen Leitprinzipien wirklich die oben genannten Werte sind, vor allem die Freiheit, die Demokratie und das Recht. Nur eine Republik der Republiken in diesem Sinne ist europäisch und kann die Zustimmung der Europäer, die Zustimmung der Völker, erwarten. Ohne Referenden jedes einzelnen Volkes, auch Deutschlands, können die Vertragswerke, die Verfassungsrang haben, ob sie Verfassung genannt werden oder nicht, nicht beanspruchen, Recht zu setzen. Es ist nicht zu erwarten, daß die Politiker der Parteienoligarchien ein europäisches Europa aufbauen werden. Wenn aber Deutschland ein solches europäisches Europa fordern sollte, wäre der Weg dorthin geebnet; denn jeder Mitgliedstaat darf wegen des Prinzips der ständigen Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in einem echten Bundesstaat aus der Union ausscheiden. Dieses Recht hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Prozeß, den ich namens Manfred Brunners geführt habe, akzeptieren müssen. Dieses Recht ist unsere letzte Chance vor der großstaatlichen Unterdrückung.

## **XVII. Versagen der Medien**

Die gegenwärtige Integrationspolitik ist für die Menschen in der Union verhängnisvoll. Wenn die Völker hinreichend informiert wären, würden sie diese Politik mit großer Mehrheit ablehnen, wie die Franzosen und die Niederländer. Darum wird den Völkern, vor allem den Deutschen, die Abstimmung über diese Politik verweigert. Ein Referendum würde eine intensive Öffentlichkeitsarbeit mit sich bringen und auf großes Informationsinteresse der Menschen stoßen. Die Medien, fest in der Hand weniger Verleger und wirtschaftlich von der Industrie abhängig, versagen sich ihrer Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren. Vielmehr propagieren sie die beklagte Entwicklung, jedenfalls die meisten. Auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (und erst recht die privaten) verweigern entgegen ihrem Auftrag die Information und Diskussion über die Wirklichkeit der Europäischen Union, das wohl, weil sie trotz der pluralistischen Besetzung der Rundfunkräte von der Parteienoligarchie beherrscht werden, aber auch weil sie meinen, „Europa“ als neue Identität der Deutschen, als erklärte Staatsräson Deutschlands, wie eine Religion predigen zu müssen.

Fragezeit aus Zeitmangel entfallen.