

Quo vadis Europa? – Ad finem Democratiae!

Karl Albrecht SCHACHTSCHNEIDER, Nürnberg

1. Einleitung

Die weitere Entwicklung Europas, näherhin der Europäischen Union, beschäftigt alle Wissenschaften, welche sich mit dem Zusammenleben der Menschen befassen, also alle politischen Wissenschaften, darum auch und insbesondere die Rechtswissenschaft, besser die Rechtslehre, vornehmlich das Öffentliche Recht, zu dessen Gegenständen das Staatsrecht, das Völkerrecht und damit auch das Europarecht gehören. Eine Rechtslehre, die Recht nicht auf Herrschaft, sondern auf Freiheit gründet, wird besser Freiheitslehre denn Staatslehre genannt. Diese Freiheitslehre ist Ethik. Das Prinzip des Rechts unter freien Menschen ist das Sittengesetz, der kategorische Imperativ, der nichts anderes zum Ausdruck bringt als das Ethos der Nächstenliebe. Dieses ist ausweislich des Ersten Artikels der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 das Weltrechtsprinzip¹.

Das Europarecht, das Recht der europäischen Integration, gründet auf völkerrechtlichen Verträgen, ist also Völkerrecht, das aber auch Staatsrecht ist, weil die Europäische Union gemeinschaftlich die ihr übertragenen Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten ausübt und damit in deren Organisation integriert ist, als Staatenverbund, wie das das Bundesverfassungsgericht sieht², oder richtiger als Bundesstaat³, und damit zur Staatlichkeit der Mitgliedstaaten und damit zum Staat im engeren Sinne gehört. Darum wird das Europarecht (unspezifisch) auch als supranationales Recht oder als Recht sui generis bezeichnet⁴. Zwar unterscheiden sich Völkerrecht und Staatsrecht nach ihren Gegenständen, nicht aber nach ihrer Eigenart als Freiheitsrecht. Ihr Zweck ist die Verwirklichung des guten Lebens aller in allgemeiner Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit.

Die Rechtslehre interessiert an der weiteren Entwicklung Europas die Entwicklung des Rechts, die freilich mit der ökonomischen und sozialen Entwicklung verbunden ist. Sie sorgt sich um das Recht, dessen Prinzipien nicht zur Disposition der Politik stehen.

¹ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre. Duncker & Humblot, Berlin 1994, S. 1 ff., 71 ff., 253 ff.; ders.: Sittlichkeit und Moralität, in: ders.: Freiheit – Recht – Staat. hrsg. v. SIEBOLD, D. I./EMMERICH-FRITSCHKE, A., Duncker & Humblot, Berlin 2005, S. 23 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, Manuskript 2005.

² BVerfGE 89, 155 (190).

³ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, in: HANKEL, W./SCHACHTSCHNEIDER, K.A./ STARBATTY, J. (Hrsg.): Der Ökonom als Politiker, Europa Geld und die Soziale Frage. Festschrift für W. Nölling. Lucius & Lucius, Stuttgart 2003, S. 280 ff.; ders.: Verfassungsklage Dr. Peter Gauweiler gegen das Zustimmungsgesetz Deutschlands zum Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 12. und 27. Mai 2005, 2. Teil, A.

⁴ Thomas Oppermann, Europarecht, 3. Aufl., Beck, München 2005, § 12, Rdn. 6 ff., vgl. auch Rudolf STREINZ, Europarecht, 7. Aufl., Müller, Heidelberg 2005 Rdn. 126 ff.

Quo vadis Europa? Auf diese Frage muss ein Rechtslehrer antworten: nicht in die Gesetzlosigkeit, aber in die Rechtlosigkeit. Die integrationistische Propaganda allerdings kennt keine Sorge um das Recht auf dem Weg Europas, sondern nur aufgesetzte Begeisterung, aber die rechtliche Kritik lässt jede Begeisterung über den Weg ersticken, den Europa in den beiden letzten Jahrzehnten gegangen ist und den Europa ausweislich des Vertrages über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004 (VV), der freilich von den Franzosen und den Niederländern in Volksabstimmungen vom 28. Mai 2005 bzw. vom 1. Juni 2005 abgelehnt worden ist, zu gehen sich anschickt. Europa ist nur europäisch, wenn es die europäische Kultur bewahrt. Diese Kultur kommt wesentlich in den Strukturprinzipien Deutschlands zum Ausdruck. Die Strukturprinzipien, die der Integrationsartikel des Grundgesetzes, Art. 23 Absatz 1 Satz 1, nennt, sind die grundlegenden Freiheits-, Rechts- und Staatsprinzipien Deutschlands, die in Art. 20 Abs. 1 GG stehen und aus Art. 1 GG, der in Absatz 1 Satz 1 die Menschenwürde für unantastbar erklärt und sich in Absatz 2 zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ bekennt, folgen. Diese Prinzipien stehen ausweislich Art. 79 Abs. 3 GG nicht zur Disposition der Politik, auch nicht zur Disposition der Integrationspolitik⁵. Sie werden im Übrigen, freilich außer dem Sozialprinzip, in den Grundsätzen der Union in Art. 6 Abs. 1 EUV und den Werten derselben nach Art. I-2 VV der Union zugrunde gelegt. Es genügt nicht, dass diese Prinzipien propagiert, sie müssen verwirklicht werden. Das setzt voraus, dass sie ihrer Idee gemäß dogmatisiert werden. Das ist eine Aufgabe der praktischen Philosophie und damit eine Aufgabe der Ethik, zu der die Rechtslehre gehört.

Die folgende Erörterung beschränkt sich auf ein Strukturprinzip, das in der europäischen Entwicklung verloren zu gehen droht, ja weitestgehend verloren gegangen ist, das aber mit der Idee der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit untrennbar verbunden ist, das demokratische Prinzip. Ohne Demokratie gibt es keinen Rechtsstaat, schärfer: kein Recht und damit keine Freiheit, keine Gleichheit, keine Brüderlichkeit⁶. Ohne Demokratie gibt es keinen Sozialstaat, dessen Wirtschaftsordnung die der marktlichen Sozialwirtschaft⁷ ist. Die Darlegungen beschränken sich auf vier Aspekte des demokratischen Defizits der Europäischen Union, nämlich die Entdemokratisierung der Rechtsetzung, die Entdemokratisierung der Rechtsprechung, die Entdemokratisierung des Wirtschaftsrechts durch das Herkunftslandprinzip und den des entdemokratisierten Großstaates. Die Texte der Verträge sind schwer verständlich, die Entwicklung der Integrationspraxis kaum durchschaubar. Das verschafft der Integrationspropaganda die Möglichkeit, der Öffentlichkeit das demokratische Defizit zu verschleiern, ja sogar Fortschritte an Demokratie vorzuspielen. Der Beitrag will dem

⁵ BVerfGE 34, 271 (279); 73, 339 (386 f.); 89, 155 (171 ff., 181 ff.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht, in: BLOMEYER, W./ders. (Hrsg.): Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. Duncker & Humblot, Berlin 1995, S. 104.

⁶ HABERMAS, J.: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskursethik des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1992, S. 154; ders.: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1996, S. 277 ff., 293 ff.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 14 ff., 685 ff., 735 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, 2., 3., 5. Kap.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates. 7. Auflage, Nürnberg 2005, S. 9 ff., 15 ff., 41 ff.

⁷ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Marktliche Sozialwirtschaft, in: K. Farmer/W. Harbrecht (Hrsg.), Theorie der Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und Wirtschaftsethik, Festschrift für Werner Lachmann zum 65. Geburtstag, 2006, S. 41 ff.

Informationen entgegensetzen und kann darum auf ein hinreichendes Maß an Text- und Rechtsprechungsbericht, Begrifflichkeit und Dogmatik nicht verzichten.

2. Freiheitliche Demokratie

Ein Gemeinwesen, in dem die Menschen frei, gleich und brüderlich zusammen leben, eine Republik also, muss demokratisch sein. Das demokratische Prinzip gründet in der Freiheit als der Autonomie des Willens⁸. Nur wenn jeder Mensch unter dem eigenen Gesetz lebt, das Gesetz, das er sich selbst gibt, nur wenn jeder Mensch Gesetzgeber seines Handelns ist, ist er frei. Die Freiheit ist aber das mit jedem Menschen geborene Recht⁹. Alle Menschen also sind Gesetzgeber ihres Handelns. Weil sie ein gemeinsames Leben führen und weil all ihr Handeln auf alle einwirkt, muss jeder Gesetze geben, die für alle gelten. Die Gesetze müssen somit allgemein sein. Die Allgemeinheit liegt im Begriff des freiheitlichen Gesetzes. Das demokratische Prinzip folgt aus der Allgemeinheit der Freiheit. Es soll die Verwirklichung der allgemeinen Freiheit durch allgemeine Gesetzlichkeit bestmöglich gewährleisten. Nur der übereinstimmende Wille aller Bürger kann Gesetze geben¹⁰. Der Wille der Bürgerschaft, die *volonté générale*, zielt nach dem Staatszweck auf das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit und damit Gleichheit und Brüderlichkeit¹¹. Die Materie des guten Lebens aller, Gegenstand aller Politik, bedarf der Erkenntnis. Diese Erkenntnis ist Sache der Vertreter des ganzen Volkes (repräsentative, mittelbare Demokratie), wenn sie nicht dem Volk in seiner Gesamtheit (unmittelbare Demokratie) vorbehalten bleibt. Es ist Aufgabe der Besten des Volkes, das Richtige für das gute Leben aller auf der Grundlage der Wahrheit zu erkennen¹². Diese republikanische Elite auszuwählen, ist Sache des Volkes. Das Auswahlverfahren muss den größtmöglichen Einfluss des Volkes, d.h. jedes Bürgers, auf die Vertreter des Volkes sicherstellen, soweit die Bürgerschaft nicht unmittelbar die Politik beschließen kann, was oft undurchführbar ist. Niemand kann und muss darauf vertrauen, dass eine Elite, die sich selbst einsetzt oder von einem Teil des Volkes, etwa Parteien, eingesetzt wird, die Politik so betreibt, wie es dem allgemeinen Wohl, der der Wille des Volkes ist, entspricht. Demgemäß sind um der allgemeinen Freiheit willen Wahlen der Vertreter des ganzen Volkes unverzichtbar. Diese Wahlen müssen gewährleisten, dass die Gleichheit der Bürger in der Freiheit gewährleistet ist. Sie müssen also egalitär sein¹³. Die skizzierten Elementaria des demokratischen Prinzips stehen nicht zur Disposition irgendwelcher Zweckmäßigkeiten. Irgendeine Legitimität gubernativer Rechtsetzung oder gar irgendeine Effizienz (Funktionalität)¹⁴ vermögen die demokratische

⁸ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 519 ff., 637 ff.

⁹ Zur kantianischen, grundgesetzlichen und weltrechtlichen Freiheitslehre SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 1 ff., 35 ff., 71 ff., 253 ff., 325 ff., 410 ff., 427 ff., 441 ff.; ders.: *Freiheit in der Republik*. 1., 2., 3., 5., 6., 7. Kap.; ders.: *Sittlichkeit und Moralität*, S. 23 ff.

¹⁰ KANT: *Metaphysik der Sitten*, §§ 45, 46, 52, ed. Weischedel, Bd. 7, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1968, S. 431 ff., 464 f.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 637 ff.; ders.: *Freiheit in der Republik*, 5. Kap., IV.

¹¹ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 1 ff., 54 ff., 297 ff., 350 ff., 494 ff., 573 ff., 625 ff.; ders.: *Freiheit in der Republik*. 1., 5. Kap., III.

¹² Schachtschneider, K. A.: *Res publica res populi*, S. 637 ff.

¹³ BVerfGE 1, 208 (247, 249); 4, 31 (39 f.); 4, 375 (383 ff.); 11, 266 (272); 11, 351 (360 f.), und ständig; dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Das Nominationsmonopol der Parteien in Berlin*. JR 1975, 89 f.; ders.: *Das Europäische Parlament*, in: ders.: *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, § 7, I, 2, III, 2.

¹⁴ I.d.S. aber BOGDANDY, A. v.: *Gubernative Rechtsetzung*. Mohr Siebeck, Tübingen 2000, S. 28 ff., 35 ff., 107 ff., 304 ff. (S. 443 ff.). „Demokratie und Effizienz“ verbindet die Präambel des EUV im 5. Erwägungsgrund.

Legitimation durch freiheitliche und gleichheitliche, also allgemeine, Parlamentswahlen nicht zu ersetzen, auch nicht mittels gewisser Transparenz elitärer Politik¹⁵. Legalität gründet ausschließlich auf dem Willen der Bürgerschaft, auf der *volonté générale*, der bestmöglich hervorgebracht werden muss, nicht auf dem Willen einer Elite, welche die Macht usurpiert. Nicht der Wille einzelner Menschen, gar der von Führern, schafft Verbindlichkeit, sondern nur der Wille aller Menschen, die zusammenleben, der Bürgerschaft. Die Vertreter des Volkes sind nicht die Herren des Volkes, sondern haben eine spezifische Aufgabe, nämlich die Erkenntnis des Willens des Volkes, also des gemeinen Wohls, der *salus publica*. Herrschaft und Freiheit sind unvereinbar¹⁶. Ein Freiheitsbegriff, der nicht mehr leistet, als Herrschaft in Grenzen zu weisen, dogmatisiert lediglich Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat und verfehlt sowohl das demokratische Prinzip als auch die politische Form der Republik¹⁷. Mit dem liberalistischen Freiheitsverständnis, das Herrschaft nicht nur voraussetzt, sondern geradezu legitimiert, begnügt sich aber die europäische Integrationsentwicklung. Sie fällt damit in den vom monarchischen Prinzip gekennzeichneten Konstitutionalismus der Trennung von Staat und Gesellschaft zurück¹⁸.

Das demokratische Prinzip ist nicht nur die Logik der allgemeinen Freiheit und damit der Menschheit des Menschen, sondern ausweislich Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG Strukturprinzip des Grundgesetzes, welches nicht zur Disposition der europäischen Integration steht. Die Demokratie ist nach Art. 6 Abs. 1 EUV ein Grundsatz der Europäischen Union und nach Art. I-2 VV ein Wert, auf dem die Union gründet. Weil dieser Grundsatz bzw. dieser Wert verbunden ist mit den Grundsätzen der Freiheit und der Wert auch mit denen der Menschenwürde und Gleichheit, aber beide auch mit der Achtung bzw. Wahrung der Menschenrechte, kann der Begriff der Demokratie nur freiheitlich im Sinne der allgemeinen Gesetzgeberschaft der Bürger, wie das soeben skizziert wurde, verstanden werden. Das gegenwärtig geltende Verfassungsrecht der Europäischen Union jedoch missachtet nicht anders als der Vertrag über eine Verfassung für Europa, der die weitere Integration gestalten sollte und soll, jedenfalls vorzeichnet, das demokratische Prinzip, wie es die Gleichheit in der Freiheit gebietet. Die Europäische Union ist nicht demokratisch und, schlimmer noch, die Mitgliedstaaten haben ihren demokratischen Status durch die Integration in die Europäische Union weitgehend eingebüßt. Das ist im Folgenden darzulegen.

3. Entdemokratisierte Rechtsetzung

3.1 Europäisches Parlament

3.1.1 Vor allem ist die politische Willensbildung der Europäischen Union entdemokratisiert. Das Europäische Parlament ist nicht demokratisch legitimiert, weil dessen Wahl nicht gleichheitlich ist. Diese Versammlung (so noch Art. 137 EWGV) der „Vertreter der Völker“

¹⁵ Transparenz will Art. I-50 VV fördern.

¹⁶ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 71 ff.; ders.: *Freiheit in der Republik*, 3. Kap.

¹⁷ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 441 ff.; ders.: *Freiheit in der Republik*, 6. Kap.

¹⁸ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 159 ff.; ders.: *Freiheit in der Republik*, 3. Kap., IX.

(Art. 189 Abs. 1 EGV) ist kein Parlament¹⁹: Es wird nur so genannt, zum einen, um der Öffentlichkeit Demokratie vorzutäuschen, zum anderen, um den Status der Abgeordneten, insbesondere deren übermäßige Diäten²⁰, zu rechtfertigen. Das Parlament hat nicht einmal eine wirkliche Gesetzgebungsbefugnis, sondern ist lediglich an den Rechtsetzungsverfahren, vornehmlich mit Rechten zur Anhörung und Stellungnahme, aber auch, nach Vermittlungsverfahren mit der Kommission und dem Rat, bis hin zu einem eng begrenzten Vetorecht in bestimmten Politiken beteiligt. Eigentliche Gesetzgeber in der Europäischen Gemeinschaft sind die Kommission und der Rat (Art. 251, 252 EGV), beides Exekutivorgane²¹, beide ohne demokratische Legitimation dieser Gesetzgebung. Kommission und Rat wären allenfalls in engen Grenzen gemäß einem wirklichen Prinzip der begrenzten Ermächtigung²² demokratisch legitimiert, nicht aber für ihre umwälzende, so gut wie alle Lebensbereiche erfassende Integrationspolitik. Die Ermächtigungen in den Gemeinschaftsverträgen durch die Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), welche die Zustimmung der nationalen Gesetzgeber gefunden haben (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG), sind einerseits zu weit und zu offen²³ und andererseits haben die Legislativorgane ihre Zustimmung nicht wirklich an dem Willen der Völker orientiert, sondern sich dem Integrationsdruck gebeugt.

Die Politik wird von den wenigen Parteiführern bestimmt, nicht wirklich von den Abgeordneten, die zwar formal, nicht jedoch hinreichend material Vertreter des Volkes sind. Parteienstaaten sind eben nicht demokratisch, weil die Abgeordneten nicht unabhängig nach ihrem Gewissen entscheiden, wie das Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, die magna charta echter Volksvertreter, gebietet²⁴, sondern fraktionsgebunden, wie es ihre Parteiführer wollen. Das ist die Logik der Geschlossenheit der Parteien. Im Parteienstaat fehlt der Vertretung des Volkes die demokratische Substanz²⁵. Mag die politische Willensbildung in Deutschland und in anderen Ländern Europas formal demokratisch sein, material ist sie es nicht. Bloß formale Demokratie entartet zur Parteiendiktatur²⁶. Schon den Gemeinschaftsverträgen fehlt somit die demokratische Legitimation im freiheitlichen Sinne. Wenn diese gewonnen werden soll, müssen alle Völker, auch das Deutsche Volk, über die europäische Integration entscheiden können. Dem deutschen Volk wird aber die unmittelbar demokratische Abstimmung über sein Schicksal entgegen Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG von der Parteienoligarchie verweigert. Solange die Deutschen über die Integrationspolitik nicht direkt-demokratisch abstimmen, ist die Integration nicht demokratisch legitimiert, abgesehen von den demokratischen Defiziten der Europäischen Organisation selbst.

¹⁹ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Das Europäische Parlament, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 7.

²⁰ Dazu von ARNIM, H.H.: Diätenwildwuchs im Europäischen Parlament - Verschleierte Einkommen und Doppelversorgungen: unangemessen und rechtswidrig. NJW 2004, Beck, München, 1422 ff.

²¹ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Der Rat, Die Kommission, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, §§ 8, 9.

²² BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 96; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, C, D, F, H, K.

²³ SCHACHTSCHNEIDER, K.A. Ermächtigungen der Union und der Gemeinschaften, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 6; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, auch C, F, H.

²⁴ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 810 ff.

²⁵ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 772 ff., 1060 ff., 1184 ff., 1113 ff.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 36 ff., 192 ff.

²⁶ JASPERS, K., Wohin treibt die Bundesrepublik?, S. 141 ff., 146 ff., 194 ff.

3.1.2 Durch den Verfassungsvertrag wird die politische Willensbildung der Europäischen Union weiter entdemokratisiert. Dem Europäischen Parlament wird nach wie vor die demokratische Legitimation fehlen, weil dessen Wahl nicht gleichheitlich (egalitär) sein wird (Art. I-20 Abs. 3 VV). Das Europäische Parlament wird durch den Verfassungsvertrag, trotz des größeren Einflusses im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. I-34 Abs. 1, Art. III-396 VV), keine eigenständige Gesetzgebungsbefugnis bekommen, die das Wesen eines Parlaments als Gesetzgebungsorgan eines Volkes ausmacht. Es soll an den Rechtsetzungsverfahren mit Rechten zur Anhörung und zur Stellungnahme beteiligt werden, bis hin zum Recht, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren den Standpunkt des Rates (nach Vorschlag der Kommission) mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. III-396 Abs. 7 lit. b VV) oder im Vermittlungsverfahren sogar den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. III-396 Abs. 10-14 VV) abzulehnen. Die wesentlichen Rechtsetzungsorgane in der Europäischen Union bleiben wie in der bisherigen Europäischen Gemeinschaft (Art. 251, 252 EGV)²⁷ die Kommission und der Rat (Art. III-396 VV). Zwar ist der Einfluss des Europäischen Parlaments gestärkt, doch ist dies auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren begrenzt, welches nur in bestimmten Politikbereichen durchgeführt werden soll. In existentiellen Politikbereichen, wie insbesondere der Bestimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nach Art. III-179 Abs. 2 ff. VV und im Haushaltsdisziplinierungsverfahren nach Art. III-184 VV soll das Parlament lediglich von Maßnahmen oder Beschlüssen unterrichtet werden. In die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll es so gut wie nicht eingebunden sein; es soll zu den „wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen, „regelmäßig gehört“ und „über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten“ werden (Art. I-41 Abs. 8 VV). Dem Europäischen Parlament komme für die Legitimation der Rechtsakte der Gemeinschaft „eine stützende Funktion“ zu, hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil²⁸ ausgesprochen, mehr nicht. Das ändert der Verfassungsvertrag trotz sprachlicher Aufwertung des Europäischen Parlaments zum Gesetzgeber (gemeinsam mit dem Rat, Art. I-20 Abs. 1, Art. I-23 Abs. 1 VV) in der Sache nicht, jedenfalls nicht wesentlich. Das vom Grundgesetz für das Parlament konstitutive und für die allgemeine Freiheit unverzichtbare Prinzip der Repräsentation des Volkes als Volksvertretung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) erfüllt das Europäische Parlament keinesfalls.

Nach Art. I-46 Abs. 2 VV sollen die „Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ sein, das Art. I-20 Abs. 1 „gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber“ bezeichnet. Das Parlament soll somit nicht mehr Versammlung der Vertreter der Völker, sondern Gesetzgebungsorgan der Bürger der Europäischen Union, der Unionsbürgerschaft, sein, welche dadurch gewissermaßen als Unionsvolk konstituiert wird. Damit soll dem Europäischen Parlament und dessen Gesetzgebungsakten eine unmittelbare demokratische Legitimationskraft zugesprochen werden. Das wirft unüberwindliche demokratierechtliche Verfassungsprobleme auf, solange der demokratische Fundamentalsatz des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, geachtet wird. Das Volk in diesem Satz ist das Deutsche Volk²⁹; denn das Volk ist staatsrechtlich die Bürgerschaft eines

²⁷ Vgl. SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Das Europäische Parlament, Der Rat, Die Kommission, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 7, II, 2, § 8, III, § 9, II.

²⁸ BVerfGE 89, 155 (186).

²⁹ BVerfGE 83, 37 (50 ff.); 83, 60 71 f.); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (184 ff.).

existentiellen Staates, wie es Deutschland (noch) ist³⁰. Weil dieser, im übrigen menschheitliche, Grundsatz unabänderlich ist, wie Art. 79 Abs. 3 GG, aber auch Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG klarstellen, bedarf es der Staatsgründung eines neuen existentiellen Staates, also der Europäischen Union als eines existentiellen Staates, der dann kein Staatenverbund mehr ist, sondern ein existentieller Bundesstaat, um durch die Konstituierung eines neuen Staatsvolkes, des Unionsvolkes, dem fundamentalen Prinzip der Demokratie die Geltung und auch die Wirkung zurückzugeben. Ohne Volksentscheid, der die existentielle Staatlichkeit des existentiellen Staates zugunsten eines europäischen Bundesstaates als existentiellem Staat (wie das in Deutschland der Bund, aber auch die Länder sind³¹) einschränkt, wenn auch nicht gänzlich aufhebt, ist eine so verordnete (existentielle) Staatswerdung der Europäischen Union mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, zumal damit neben dem jeweiligen Volk des Mitgliedstaates, etwa der Deutschen, ein neues Volk im existentiellen Sinne, das Unionsvolk, geschaffen wird. Für einen solchen Volksentscheid ist ein Verfahren noch gar nicht erörtert, geschweige denn geklärt. Die Integrationspolitik des Verfassungsvertrages gefährdet den „Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ und ist, wie Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG erweist, verfassungswidrig. Solange jedenfalls in Deutschland alle Staatsgewalt vom Volke und das heißt: vom Deutschen Volke ausgeht, kann es rechtens in Deutschland keine Gesetzgebung geben, welche ihre Legitimation, genauer: ihre Verbindlichkeit³², nicht vom Deutschen Volk, sondern von einem europäischen Unionsvolk herleitet. Das hat das Bundesverfassungsgericht zu der Dogmatik von der „begrenzten Einzelermächtigung“ gezwungen³³, die zumindest fingieren kann, dass die Rechtsakte der Gemeinschaft durch die nationalen Parlamente demokratisch legitimiert seien, weil diese die Politik der Gemeinschaft verantworten können würden, die im Wesentlichen in den Gemeinschaftsverträgen, denen die nationalen Parlamente zugestimmt hätten, vereinbart wäre. Einen messbaren Einfluss haben die Abgeordneten der nationalen Parlamente auf die Verträge nicht, weil die Materie der Verträge völkervertraglich festgelegt ist und die nationale Regierung sich bereits gebunden hat, jedenfalls nehmen sich die durch ihre Parteiführer disziplinierten Abgeordneten den Einfluss nicht.

3.2 Kommission

Die Kommission bzw. Europäische Kommission (Art. 211 ff. EGV, Art. I-26 VV), von Korruption belastet, entwickelt, weitestgehend abhängig vom Lobbyismus, die europäische Integration zugunsten der Interessen, welche wirkungsmächtig vertreten werden, vor allem ihres eigenen Interesses an der Ausweitung ihrer Macht. Dieser teuer bezahlte Behördenapparat ist

³⁰ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 16 f.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 51 f.; ders.: Die Republik der Völker Europas, S. 162; ders.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 76 ff.; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler 2. Teil, A, I, II, IV.

³¹ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, S. 289 ff.; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, A, II.

³² SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 637 ff., insb. S. 707 ff.

³³ BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.); KIRCHHOF, P.: Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration. HStR, Bd. VII, Müller, Heidelberg 1992, § 183, Rdn. 47; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen. Aus Politik und Zeitgeschichte, BpB B 28/93. Bonn, S. 6; ders.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 96; ders./ EMMERICH-FRITSCHKE, A./ BEYER, Th.C.W.: Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz. JZ 1993, 751 f.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 67 ff.; dazu 3.4.

zentralistisch und bürokratisch wie ein Politbüro die eigentlich treibende Kraft in der Europäischen Union. Die Kommission hat ein prinzipiell exklusives Vorschlagsrecht für Rechtsakte der Gemeinschaft (vgl. Art. 251 Abs. 2, 252 lit. a EGV, Art. I-26 Abs. 2, Art. I-34 Abs. 1, Art. III-396 Abs. 2 VV), die vom Rat unter abgestufter Beteiligung des Parlaments beschlossen werden. Nach Art. 250 Abs. 1 EGV kann der Rat Vorschläge der Kommission nur einstimmig ändern (ähnlich Art. III-396 Abs. 9 VV). Die Bürokratie hat nicht die alleinige, aber doch die wesentliche Rechtsetzungsmacht der Gemeinschaft, wie die Bürokratie in exekutivistischen Staatsorganisationen immer. Besondere Interessen der Mitgliedstaaten, der Länder und Regionen, namentlich besondere Unternehmensinteressen, durch ein Heer von Lobbyisten mit oft fragwürdigen Mitteln durchgesetzt, bestimmen die Bürokratie Brüssels in hohem Maße. Die Verträge werden eingehalten, soweit das opportun ist, wie (u.a.) die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten, zumal der großen wie Frankreich und Deutschland, zeigt.

Die demokratische Legitimation und die demokratische Kontrolle der Kommission sind unzureichend, obwohl sie des Vertrauens des Europäischen Parlaments bedarf (Art. 214 Abs. 2 EGV, Art. I-27 Abs. 1 und 2 VV) und obwohl dieses (selbst nicht demokratische) Parlament die Kommission durch Misstrauensvotum stürzen kann (Art. 201 Abs. 2 S. 1 EGV, Art. I-26 Abs. 8 in Verb. mit Art. III-340 VV). Jeder Mitgliedstaat stellt zur Zeit einen Kommissar (Art. 213 Abs. 1 EGV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls Nr. 7 über die Erweiterung der Europäischen Union von 2001), Malta nicht anders als Deutschland. Gemäß Art. I-26 Abs. 6 VV sollen die Kommissare „in einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt“ werden. Kleine Mitgliedstaaten werden nicht anders berücksichtigt als große, insbesondere als der größte, nämlich Deutschland. Eine tragfähige demokratische Legitimation der Kommission durch die großen Völker ist in diesem Besetzungsverfahren nicht mehr zu erkennen. Sie dürfte auch nicht bezweckt sein. Die Kommissare sind eine Art Europaminister, aber den Völkern meist fremd. Sie haben keine Legitimation durch demokratische Wahl, weil das Parlament sie mangels egalitärer Wahl nicht legitimieren kann und der Rat, dessen Mitglieder jeweils nur einen Mitgliedstaat vertreten, keine Legitimationskraft für alle Unionsbürger hat. Wegen der substantiellen Demokratiedefizite der europäischen Integration haben die Interessen der Völker und Bürger wenig Rückhalt in den Brüsseler Ämtern. Die Wirkung des demokratischen Defizits ist augenscheinlich. Der Spiegel hat (zu Recht) die „Diktatur der Bürokraten“ getitelt³⁴. Die stetig propagierte Bürgernähe (Art. 1 Abs. 2 EUV; Art. I-46 Abs. 3 S. 2 VV), die bereits als Begriff die demokratiewidrige Ferne des obrigkeitlichen Apparats zu den Menschen einräumt, kann im Großstaat Europa nicht hergestellt werden, schon gar nicht durch integrationistische Propaganda. Nach Art. 1-45 VV soll den „Bürgerinnen und Bürgern“ „ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil“ werden; das dürfte sich als die neue Formel einer weitentwickelten Bürokratisierung, des vormundschaftlichen Staates, erweisen. Das Grundgesetz verlangt aber für alles Regierungshandeln ständige parlamentarische Kontrolle (Parlamentarisches Regierungssystem³⁵).

³⁴ Nr. 23/2005, S. 94 ff., 104 ff., 106 ff., Nr. 24/2005, S. 114 ff.

³⁵ BVerfGE 11, 77 (85); 26, 338 (395 f.); 45, 1 (46); dazu STERN, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Beck, München 1980, S. 677 ff.; BADURA, P.: Die parlamentarische Demokratie. HStR, Bd. I, Müller, Heidelberg 1987, § 23, Rdn. 10 ff.; Klein, H.H.: Aufgaben des Bundestages. HStR, Bd. II, Müller, Heidelberg 1987, § 40, Rdn. 30 ff.; SCHRÖDER, M.: Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung. HStR, Bd. II, Müller,

3.3 Rat, Europäischer Rat

3.3.1 Der Rat der Minister bzw. Ministerrat (Art. 202 ff. EGV, Art. I-23 VV) der Mitgliedstaaten beschließt grundsätzlich auf Vorschlag der Kommission unter gewisser Beteiligung des Parlaments (Art. 251, 252 EGV) die Richtlinien und Verordnungen, nimmt allerdings nur die Rechtsakte wirklich zur Kenntnis, über die in der Bürokratie, im Coreper (Commission des representants permanente, Art. 207 Abs. 1 EGV, Art. I-24 Abs. 5, Art. III-344 VV, „kleiner Ministerrat“), keine Einigung erzielt wurde³⁶. Jedenfalls ist die wesentliche Rechtsetzung in der Europäischen Union Sache der Exekutive geworden, zu der der Rat fraglos gehört. Allenfalls die Minister des jeweiligen Mitgliedstaates sind von deren Volk (mittelbar) legitimiert, nicht aber der Rat insgesamt (Art. 205 EGV, Art. I-23 Abs. 2 VV). Das wäre in einem Konsenssystem demokratierechtlich gerade noch tragfähig, nicht aber im Mehrheitssystem, in dem der Wille ganzer Völker entgegen dem Prinzip der Willensautonomie, der Freiheit also, ignoriert werden kann³⁷. Der Rat beschließt derzeit im Grundsatz mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 205 EGV), nach dem Verfassungsvertrag im Grundsatz, keinesfalls in der Regel, mit qualifizierter Mehrheit (Art. I-23 Abs. 3, Art. I-25 VV). Die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaften sind allzu weit, als dass diese Art von Fremdbestimmung unter Freiheitsgesichtspunkten hinnehmbar wäre.

Nach Art. I-23 Abs. 1 VV soll der Rat (Ministerrat) gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig werden. „Rechtsakte“ sollen Europäische Gesetze, Europäische Rahmengesetze, Europäische Verordnungen, Europäische Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen sein (Art. I-33 VV). Die Rechtsetzung bleibt im wesentlichen Sache der Exekutive, obwohl das Europäische Parlament, wie gesagt, selbst ohne demokratische Dignität, nominell aufgewertet wird. Das demokratische Defizit ändert sich auch durch die neuen Kriterien der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat nach Art. I-25 Abs. 1 VV nicht merklich, wonach die Mehrheit im Ministerrat nicht nur der Mehrheit der Mitglieder des Rates (mindestens 55 % und mindestens 15 Mitglieder) entsprechen, sondern auch 65 % Bevölkerung der Union ausmachen muss³⁸.

3.3.2 Im Europäischen Rat, dem bisher die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der Kommission (Art. 4 Abs. 2 EUV) angehörten, haben nach dem Verfassungsvertrag außer den Staats- und Regierungschefs die Präsidenten des Europäischen Rates (Art. I-22 VV) und der Kommission (Art. I-21 Abs. 2 VV) Sitz und Stimme. Bislang haben die Außenminister der Mitgliedstaaten den Europäischen Rat unterstützt, nach dem Verfassungsvertrag nimmt (nur noch) der Außenminister der Union (Art. I-28 VV) an der Arbeit des Europäischen Rates teil (Art. I-21 Abs. 2 S. 2 VV). Der Europäische Rat bündelt die Macht der Führer Europas durch die Absprachen derart, dass die unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Völker so gut

Heidelberg 1987, § 51, Rdn. 49 ff.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 240 ff.

³⁶ Dazu OPPERMAN, Th.: Europarecht. Rdn. 291, 295, S. 122, 123 f.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Der Rat, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 8, VIII.

³⁷ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 75 ff.

³⁸ Das gilt nur, wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission (wie regelmäßig, Art. I-34 Abs. 1 VV) oder des Außenministers beschließt, sonst ist eine Mehrheit von 72 % der Mitglieder des Rates nötig (Art. I-25 Abs. 2 VV).

wie jeden bestimmenden Einfluss auf die Politik einbüßen, obwohl der Europäische Rat bisher keine Rechtsetzungsbefugnisse hat, sondern nach Art. 4 Abs. 1 EUV eine Art Richtlinienkompetenz; denn er gibt „die für die Entwicklung der Union erforderlichen Impulse und stellt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für die Entwicklung fest“. Weil die Minister und Amtswalter der Mitgliedstaaten von ihren Staats- oder Regierungschefs abhängig sind, hat sich gegen das demokratische Prinzip wieder das Führerprinzip durchgesetzt, gestützt durch die Parteiendemokratie und den Integrationismus.

3.3.3 Dem Präsidenten der Europäischen Kommission ist eine ähnliche Macht über die Kommission zugebracht (Art. I-27 Abs. 3 VV) wie den Staats- und Regierungschefs über ihre Minister und Beamten. Die Volksvertretungen entbehren somit in den Angelegenheiten der Union der Macht, die nach dem demokratischen Prinzip die politische Freiheit der Bürger gewährleistet³⁹. Die Befugnisse des Europäischen Rates sollen nach dem Verfassungsvertrag wesentlich über die Richtlinienkompetenz hinaus ausgedehnt werden, zumal im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, d.h. den Entscheidungen über Krieg und Frieden (Art. 41 Abs. 2, III-293 Abs. 1, III-295 Abs. 1 VV), und der Vertragspolitik, insbesondere im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. IV-445 VV.

3.3 Demokratierechtlich notwendig begrenzte Ermächtigung

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG), auch die Staatsgewalt, die auf Grund der übertragenen Hoheitsrechte von den Unionsorganen gemeinschaftlich ausgeübt wird⁴⁰. Gestützt auf das grundrechtsgleiche Recht des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG haben alle Deutschen einen Verfassungsanspruch darauf, dass die wesentliche Politik von den von ihnen gewählten Vertretern im Deutschen Bundestag (und auch im Bundesrat) beschlossen wird⁴¹ (Wesentlichkeitslehre⁴²). Die Gemeinschaftspolitik ist demgemäß nur demokratisch legitimiert, wenn sie von den Abgeordneten des Bundestages verantwortet werden kann und verantwortet wird. Das setzt voraus, dass sie „hinreichend voraussehbar normiert“ ist, und das hängt davon ab, dass die vom Bundestag verabschiedete Politik hinreichend bestimmt ist. Der Bundestag (wie der Bundesrat) verabschiedet aber nur das Zustimmungsgesetz zu dem Gemeinschaftsvertrag, welches die deutschen Hoheitsrechte zur gemeinschaftlichen Ausübung auf die Europäische Union überträgt (Art. 23 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG). Die Ermächtigungen der Gemeinschaft durch die Verträge müssen demnach um der Demokratie willen derart begrenzt sein, dass die Gemeinschaftspolitik von den nationalen Parlamenten verantwortet werden kann.

³⁹ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 637 ff.; ders.: Das Europäische Parlament, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 7, III, S. 156 ff.

⁴⁰ BVerfGE 89, 155 (188 f.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz vom 7.02.1992 zum Vertrag über die Europäische Union vom 18.12.1993 (Maastricht-Verfassungsbeschwerde), in: WINKELMANN, I. (Hrsg.): Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993. Duncker & Humblot, Berlin 1994, S. 115 ff., 129 ff., 142 ff.; ders.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 97 ff.; ders.: Die Republik der Völker Europas, S. 163 ff.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 70 ff.

⁴¹ BVerfGE 89, 155 (181 f.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Maastricht-Verfassungsbeschwerde, S. 115 ff., 380 ff.

⁴² BVerfGE 33, 1 (10 f.); 33, 303 (137); 59, 89 (126 f.); 89, 155 (191 f.); 89, 218 (151 ff.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 120 ff.

Nur durch die „parlamentarische Verantwortbarkeit des Zustimmungsgesetzes“ entspricht sie dem Willen der Völker. Den demokratierechtlich zwingenden „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“⁴³ hat der Verfassungsvertrag in Art. I-11 Abs. 1, Art. III-115 aufgenommen, aber nur in den deutschen Text, und der Sache nach in Absatz 2 dieser Vorschrift wieder aufgehoben. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung findet sich auch in Art. 5 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 2 EGV.

Unmittelbar durch eine Unionsbürgerschaft legitimierte Gesetzgebung beeinträchtigt den Status der Bürger, weil diese, soweit das Europäische Parlament an der Gesetzgebung der Union mitwirkt, nicht mehr durch die nationalen Parlamente vertreten sind, die Union aber mangels Unionsvolkes keine originäre Hoheit hat, aus der sich eine unabgeleitete, eigenständige Gesetzgebungsbefugnis ergeben könnte (vgl. Art. I-11 Abs. 1 VV)⁴⁴. Die unmittelbare Vertretung der Unionsbürger im Europäischen Parlament (Art. I-20 Abs. 2 S. 1 VV) schließt die zusätzliche Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten in deren nationalen Parlamenten auch in Angelegenheiten der Union zwar nicht gänzlich aus (vgl. Art. 23 Abs. 2 bis 6, Art. 45 GG), ist aber widersprüchlich, weil die Rechtsakte, die als Akte der Staatsgewalt Akte eines (gemeinschaftlich mit den Vertretern der anderen Völker handelnden) Organs des Volkes, also Akte eines gemeinschaftlichen in die nationale Organisation integrierten Organs⁴⁵, sein müssen, nunmehr Akte eines unmittelbar die Unionsbürger, also ein Unionsvolk, vertretenden Unionsorgans sind. Subjekt des politischen Willens, das die Verbindlichkeit der Rechtsakte begründet, kann aber nur ein bestimmtes Volk sein, nicht zwei verschiedene Völker, das jeweils nationale Volk zum einen und das Unionsvolk zum anderen, weil die Willen der beiden Willensträger/Völker unterschiedlich sein können. Welcher Wille soll maßgeblich sein, wenn beide Willensträger nicht abgeleitete Willensmacht haben, nämlich Völker oder eben Bürgerschaften sind? Dieser essentielle legitimatorische Widerspruch wird durch das Mehrheitsprinzip nicht aufgehoben, weil nicht die Mehrheit den Willen bildet, sondern das Vertretungsorgan⁴⁶ nach der Mehrheitsregel⁴⁷, also das nationale Parlament, etwa der Deutsche Bundestag, zum einen und zum anderen das Europäische Parlament. Allein die Dogmatik der begrenzten Ermächtigung der gemeinschaftlichen Rechtsetzungsorgane, welche die nationale Verantwortbarkeit der Gemeinschaftspolitik mit der Bestimmtheit der die Hoheitsrechte übertragenden Gemeinschaftsverträge verbindet, hat die wesentliche Legitimation des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Parlamente und damit durch die Völker der Mitgliedstaaten zu dogmatisieren vermocht und damit den Widerspruch vermieden; denn dem Europäischen Parlament wurde nur eine die demokratische Legitimation „stützende Funktion“ zugemessen⁴⁸. Die Gesetzgebungsbefugnis des Europäischen Parlaments (gemeinsam mit dem Rat) nach Art. I-20 Abs. 1 und Art. I-23 Abs. 1 VV will dieses Parlament zu dem

⁴³ BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.), auch zu den vorherigen Zitaten; weitere Hineise in Fn. 33.

⁴⁴ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Ermächtigungen der Union und der Gemeinschaften, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 6.

⁴⁵ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 87 ff.

⁴⁶ So BVerfGE 80, 188 (217, 221); 84, 304 (321); 90, 286 (342 f.); auch BVerfGE 44, 308 (316); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 714 ff.

⁴⁷ Zum Unterschied von Mehrheitsprinzip und Mehrheitsregel SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 106 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, 3. Kap., IV.

⁴⁸ BVerfGE 89, 155 (185 f.); vgl. zur Bestimmtheit des Grundvertragswerkes schon BVerfGE 58, 1 (37); 68, 1 (98 f.); dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 111 ff., (113, 117); kritisch IPSEN, H.P.: Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften. HStR, Bd. VII, Müller, Heidelberg 1992, § 181, Rdn. 91.

verantwortlichen und entscheidenden Verfassungsorgan der Unionsbürger als eines Unionsvolkes im Bereich der gesetzgeberischen Befugnisse des Parlaments machen. Mit Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ist das schlechterdings unvereinbar, weil die Gesetze nicht der Wille des Deutschen Volkes wären⁴⁹, sondern (bestenfalls) Wille der Unionsbürger, abgesehen von dem exekutivistischen Einfluss der Kommission und des Rates und damit, wenn der deutsche Ratsvertreter den Rechtsakt ablehnt, ausschließlich fremder Wille; denn eine Zustimmung der deutschen Vertreter im Europäischen Parlament ist keine Vertretung des Deutschen Volkes, sondern gehört zur Vertretung der Unionsbürger. Die deutschen Stimmen werden auch gar nicht eigens gezählt. Allenfalls übereinstimmende Beschlüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments könnten über das Legitimationsproblem hinweghelfen, weil kein Willenswiderspruch bestünde.

Die demokratierechtlich widersprüchliche Konzeption wäre tolerierbar, wenn die im wesentlichen exekutive Unionsrechtsetzung sich in engen Grenzen, gemäß einem wirklichen Prinzip der begrenzten Ermächtigung⁵⁰, hielte und darum durch den Verfassungsvertrag wie schon durch den geltenden Gründungsvertrag demokratisch legitimiert wäre, ähnlich den exekutiven Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 GG durch die Ermächtigungsgesetze, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein müssen, derart, dass Gegenstand, Programm und Tendenz der Rechtsverordnung schon aus der Ermächtigung erkennbar werden⁵¹. Die Unionspolitik ist aber in der Sache fast unbegrenzte Integrationspolitik, zumal die als Rechtsprechung konzipierte (funktionale) Rechtsetzung des Europäischen Gerichtshofs⁵². Die Ermächtigungen schon in den Gemeinschaftsverträgen und erst recht im Verfassungsvertrag⁵³, die Übertragung der Hoheitsrechte also (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), welche die Zustimmung der nationalen Gesetzgeber gefunden haben (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG), sind weit und offen. Sie lassen allenfalls den Gegenstand, nicht aber Programm und Tendenz der Rechtsetzung der Union erkennen, so dass deren Politik durch die nationalen Parlamente (Gesetzgeber) „verantwortbar“ sein könnte, wie dies das demokratische Prinzip gebietet⁵⁴.

Diese demokratisch unabdingbare Dogmatik des Prinzips der „begrenzten Einzelermächtigung“ steht denn auch nur im deutschen Vertragstext des Verfassungsvertrages (Art. I-11 Abs. 1 und 2; Art. III-115), wohl mit Rücksicht auf das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Im britischen Vertragstext steht „principle of conferral“, im französischen „le principe d’attribution“, das spricht lediglich aus, dass die Union keine originären Kompetenzen hat, sondern nur übertragene, abgeleitete Kompetenzen. Der entscheidende demokratierechtliche Aspekt der Begrenztheit der Ermächtigungen, deren Bestimmtheit und damit der Verantwortbarkeit der Unionspolitik für die nationalen Parlamente kommt in diesen gegenüber dem deutschen Text nicht minder verbindlichen Formulierungen

⁴⁹ Zur Vertretungsdogmatik bei der Gesetzgebung allgemein SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Res publica res populi*, S. 637 ff. insb. S. 707 ff.

⁵⁰ BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.); weitere Hinweise in Fn. 22.

⁵¹ BVerfGE 1, 14 (60); 5, 71 (77); 8, 274 (307 ff.); 41, 251 (266); 56, 1 (12); 58, 257 (277); 62, 203 (210); 85, 97 (105); auch BVerwGE 80, 1 (20); 89, 121 (131); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 209 f., 307 f.

⁵² Dazu näher SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 228 ff.; ders.: *Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler*, 2. Teil, F; dazu 4.

⁵³ Dazu näher SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler*, 2. Teil, B und C, D, H.

⁵⁴ BVerfGE 89, 155 (185 ff., 191 ff.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: *Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas*, S. 111 ff.; ders.: *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 68 f.

des Vertrages nicht zum Ausdruck. Allemal sind die britische und die französische Formulierung ehrlicher; denn der Vertrag überträgt die Hoheitsrechte weit und offen, nicht aber begrenzt und bestimmt, aber so, dass die Politik der Union von den nationalen Parlamenten erwartet und verantwortet werden könnte. Dass der „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“ in Art. I-11 VV auch nicht mehr benennen soll, als das Prinzip nicht der originären, sondern derivativen Hoheitsgewalt der Union, erweist auch Absatz 2 des Art. I-11 VV, der den Grundsatz dahin definiert, dass „die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig“ werden soll, „die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“. Diese Definition, die dem britischen und französischen Text entspricht, lässt von demokratierechtlicher Bestimmtheit und damit von einer von den nationalen Parlamenten verantwortbaren Unionspolitik nichts übrig, wie das auch der Praxis entspricht. Der Verfassungsvertrag ist unverbesserlich demokratiewidrig.

4. Entdemokratisierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

4.1 Usurpierte Integrationsmacht des Gerichtshofs

Der Europäische Gerichtshof hat, orientiert an der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte, aber auch an den „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ (vgl. Art. 6 Abs. 2 EUV), eine gemeinschaftliche Grundrechteverantwortung in Anspruch genommen und Rechtsgrundsätze entwickelt, die keine textliche Grundlage haben⁵⁵. Die Lebens- und vor allem die Wirtschaftsordnung ist in hohem Maße vergemeinschaftet, aber über die Vereinbarkeit der europäischen Rechtsakte (Richtlinien und Verordnungen u.a.) mit den Grundrechten lässt das Bundesverfassungsgericht den Europäischen Gerichtshof entscheiden, soweit nicht der Grundrechtstandard, der Wesensgehalt der Grundrechte, allgemein missachtet wird⁵⁶. Die richterliche Verantwortung für die Rechtsgrundsätze hat der Europäische Gerichtshof an sich gezogen. Es kann in einem Staatenverbund, in dem die Gemeinschaftsorgane in die staatliche Organisation der Mitgliedstaaten integriert sind, nicht zweifache Maßstäbe des Rechts geben. Die Rechtsgrundsätze, die mit den Grundrechten verbunden werden, erheischen ein

⁵⁵ Z. B. EuGH v. 14.5.1974 - Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, S. 491 (507, Rdn. 13); EuGH v. 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer/Rheinland-Pfalz), Slg. 1979, S. 3727 (3745, Rdn. 15); EuGH v. 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau), Slg. 1989, S. 2237 (2267, Rdn. 14); EuGH v. 13.7.1989 - Rs. 5/88 (Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), Slg. 1989, S. 2633; dazu Th. Oppermann, Europarecht, § 6, Rdn. 20 ff., S. 144 ff., Rdn. 26 ff., 33 ff., S. 146 ff.; R. Streinz, Europarecht, Rdn. 753 ff., S. 280 ff.; Angelika Emmerich-Fritsche, Grundrechte in der Gemeinschaft, in: SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 12, I, b.

⁵⁶ BVerfGE 89, 155 (174 f.); 102, 147 (160 ff.); vgl. auch die Solange-Entscheidungen BVerfGE 37, 271 (277 f.); 73, 339 (374 ff.); dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A./Emmerich-Fritsche, A.: Das Gemeinschaftsrecht in Deutschland, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 5.

einheitliches Verständnis⁵⁷. Der Vorrang und die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, die erst der Gerichtshof kreiert hat⁵⁸, in Verbindung mit den aus den Grundfreiheiten, dem Binnenmarktprinzip, folgenden weiten Möglichkeiten, Harmonisierungsinteressen im Klagewege durchzusetzen, welche auch erst der Gerichtshof zu subjektiven Rechten der Unionsbürger⁵⁹ entwickelt hat, hat dem Europäischen Gerichtshof eine außerordentliche Gestaltungsmacht gegeben. Die Vorabentscheidungsbefugnis des Gerichtshofs aus Art. 234 EGV (Art. III-369 VV)⁶⁰ hatte (und hat) dem Gerichtshof zusätzlich weite politische Möglichkeiten verschafft, die ihn zu einem außerordentlich mächtigen Akteur der europäischen Integration hat werden lassen. Diese Befugnis(Macht)erweiterung des Gerichtshofs (eine Usurpation), der eigentliche Wechsel der Europäischen Gemeinschaft von einem völkerrechtlichen Staatenbund zum staatsrechtlichen Bundesstaat, haben die Mitgliedstaaten bei der Vertragentwicklung zugrunde gelegt und folglich stillschweigend als gemeinschaftlichen Besitzstand in die Verträge aufgenommen, also akzeptiert. Seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 folgt die Befugnis des Gerichtshofs zur Grundrechtejudikatur aus Art. 46 lit. d EUV i.V. mit Art. 6 Abs. 2 EUV. Es hat die Integration erleichtert und gefördert, dass der Gerichtshof die Grundrechte judikativ ohne Verträge und damit an den Völkern und den Volksvertretern vorbei, insbesondere ohne Kontrolle einer (demokratischen) Öffentlichkeit⁶¹, vorangetrieben hat. Diese Entwicklung war demokratiewidrig. Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, die in Nizza im Dezember 2001 deklariert wurde⁶² und so gut wie unverändert als Teil II des Verfassungsvertrages der Europäischen Union übernommen ist, formuliert den bisher vermissten Grundrechtetext, den die Union und die Mitgliedstaaten "bei der Durchführung des Rechts der Union", in Unionssachen also, judizieren sollen (Art. II-111 Abs. 1 VV).

4.2 Richter ohne demokratische Legitimation

⁵⁷ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die Gerichtsbarkeit, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 10; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, F, V.

⁵⁸ EuGH v. 05.02.1963 – Rs. 26/62 (van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung), Slg. 1963, 1 (24 f.); dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A./ Emmerich-Fritsche, A.: Das Gemeinschaftsrecht in Deutschland, in: SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 5, II, III.; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, F, I.

⁵⁹ Grundlegend EuGH v. 5.2.1963 - Rs. 26/62 (van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung), Slg. 1963, 1 (25 f., Rdn. 7 ff.); EuGH v. 15.7.1964 – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 (1273).

⁶⁰ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A./Emmerich-Fritsche, A.: Rechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof, in: SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 11, II, 1.

⁶¹ Zur demokratischen Öffentlichkeit Hinweise in Fn. 116.

⁶² Zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union (kritisch) SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union. Recht und Politik 1/2001, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 16 ff.; ders.: Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/2000, BpB, Bonn, 13 ff.; ders.: Die Grundrechte der Gemeinschaft, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 12, VI; R. STREINZ: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: ders.: EUV/EGV, Beck, München 2003, S. 2571 ff.; BEUTLER, B. Art. 6 EU, Rdn. 97 ff., in: v. d. Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, Nomos, Baden-Baden 2003; CALLIES, C.: Die Europäische Grundrechts-Charta, in: EHLERS, D. (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. De Gruyter, Berlin 2003, § 19, S. 447 ff.

Ein Gemeinschaftsorgan eines Staatenverbundes muss eine gewisse Schwäche der demokratischen Legitimation ihrer Amtswalter hinnehmen, die nicht in gleicher Weise gewählt oder berufen sein können, wie es das demokratische Prinzip eines Volkes an sich verlangt⁶³. Aber die Legitimation der Gerichte der Europäischen Gemeinschaft unterschreitet das demokratische Minimum, zumal im Verhältnis zu ihrer politischen Macht. Ein Gericht bedarf in der Funktion des Verfassungsgerichts einer starken demokratischen Legitimation⁶⁴, weil vor allem die Verfassungsgerichte Menschheitsfragen entscheiden, die ihre Antwort in der Sittlichkeit des Volkes finden müssen. Diese Vertretung ist die Substanz der demokratischen Legitimation⁶⁵.

Für die große politische Verantwortung, insbesondere die Grundrechteverantwortung, fehlt es dem Europäischen Gerichtshof an der (notwendig starken) demokratischen Legitimation⁶⁶. Die Rechtsgrundsätze, welche der Europäische Gerichtshof praktiziert, sind allzu offen, als dass sie den Gerichtshof im Sinne der die Rechtsprechung definierenden Gesetzesunterworfenheit (vgl. Art. 97 Abs. 1 GG) zu binden und allein durch diese Bindung zu legitimieren vermöchten. Durch Bestimmtheit dieser Rechtsprinzipien wird jedenfalls das demokratische Legitimationsniveau⁶⁷ der Gemeinschaftsrechtsprechung nicht gestärkt.

Die Richter des Europäischen Gerichtshofs werden „im gegenseitigen Einvernehmen von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf sechs Jahre ernannt“ (Art. 223 Abs. 1 Halbsatz 2 EGV, Art. I-29 Abs. 2 Unterabs. 3 S. 2, Art. III-355 Abs. 1 S. 1 VV) und finden dadurch nur eine mehr als mäßige Akzeptanz aller Mitgliedstaaten, eben nur die der Regierungen. Zunächst einmal vermag die Exekutive Richter nicht zu legimentieren, zumal nicht Grundrechterichter. Die Richter müssen aber vornehmlich das Vertrauen der Staats- und Regierungschefs, die sich als Führer Europas verstehen, haben, nicht das Vertrauen der Völker. Die erforderliche starke Legitimation ist das nicht. Jeder Mitgliedstaat, Malta wie Deutschland, stellt einen Richter (Art. I-29 Abs. 2 VV, bislang Art. 221 Abs. 1 EGV) der durch den Vorschlag der jeweiligen Regierung allenfalls eine schwache demokratische Legitimation seines Staates hat. Die Richter

⁶³ Vgl. BVerfGE 47, 253 (275); 83, 60 (71); 89, 155 (183 ff.); dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Demokratiedefizite in der Europäischen Union, S. 119 ff., insb. S. 137 ff.; LÜBBE-WOLFF, G.: Europäisches und nationales Verfassungsrecht. VVDStRL 60 (2001), S. 247 ff., 261 f., kritisch zum "Nichtübertragbarkeitsgrundsatz".

⁶⁴ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die Gerichtsbarkeit, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 10; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, F, VI; ders.: Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung, in: Brink, St. /Wolff, H.A. (Hrsg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert v. Arnim, Duncker & Humblot, Berlin 2004, S. 779; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 237 ff.

⁶⁵ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 644 ff., 666 ff., 725 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, 7. Kap.; ders.: Sittlichkeit und Moralität, S. 44 ff.

⁶⁶ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Demokratiedefizite in der Europäischen Union, S. 137 ff.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 139 ff., 232 ff., 236 ff.; ders.: Sittlichkeit und Moralität, S. 49 ff.; Mähner, T.: Der Europäische Gerichtshof als Gericht. Duncker & Humblot, Berlin 2005, S. 184 ff. (194); wenig demokratisch MAYER, F.C.: Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit, Gerichtliche Letztentscheidung im europäischen Mehrebenensystem, in: v. BOGDANDY (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Berlin u.a.: Springer, 2003, S. 276.

⁶⁷ Zu diesem Topos BVerfGE 83, 60 (71 f.); 89, 155 (182); 93, 37 (66 f.); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 236 ff.; vgl. auch ders.: Res publica Res populi, S. 970 ff.; LÜBBE-WOLFF, G.: VVDStRL 60 (2001), S. 280 f., kritisch ("Verdünnung repräsentativ-demokratischer Legitimationszusammenhänge").

der anderen Staaten haben nur eine eingeschränkte demokratische Legitimation des Mitgliedstaates, dessen Regierung sie benannt hat, und keinerlei demokratische Legitimation der Völker, aus denen sie nicht stammen. Die Legislativen und die Judikativen der Mitgliedstaaten sind an der Auswahl der Richter im Gegensatz zur innerstaatlichen Richterauswahl in Deutschland (vgl. etwa Art. 95 Abs. 2 GG, § 4 RiWahlG, Art. 34 ff. BayRichterG) meist nicht beteiligt, nicht einmal das Europäische Parlament. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden demgegenüber "je zur Hälfte vom Bundestage und Bundesrate gewählt"⁶⁸. Weil in den Gerichten der Europäischen Union ein Richter aus jedem Mitgliedstaat stammt und somit allenfalls erwarten lässt, dessen Rechtsordnung und das Unionsrecht hinreichend zu kennen, fehlt dem Gerichtshof auch die notwendige Fachkompetenz, welche die Legitimation stärken könnte. Demokratierechtlich ist eine Gerichtsbarkeit wie die der Europäischen Union angesichts der Verantwortung für die Grundsatzfragen des Rechts untragbar.

4.3 Gerichtshof kein Gericht eines Volkes

Der Gerichtshof der Europäischen Union, der Gerichtshof und auch das Gericht (erster Instanz), sind mangels demokratischer Legitimation in der jeweiligen Gesamtheit des Spruchkörpers nicht Gerichte eines Volkes. Sie können nicht namens eines Volkes und damit letztlich auch nicht namens der Völker Europas Recht sprechen. Richter eines Volkes kann nicht sein, wen das Volk nicht kennt und wer nicht im Volk lebt, schon gar nicht, wer die Sprache des Volkes nicht spricht und dessen Gesetze nicht kennt. Die unzureichende Legitimation der Gemeinschaftsrichter wird nicht dadurch gerechtfertigt, dass sie für viele Völker Recht sprechen sollen. Ein Gericht muss das Vertrauen des Volkes dahinein haben, dass es Recht spricht, ein Unions/Gemeinschaftsgericht das Vertrauen aller verbundenen Völker. Ein solches Vertrauensverhältnis kann nur demokratisch institutionalisiert werden⁶⁹.

Ohne demokratische Legitimation ist eine Institution der verbindlichen Rechtsklärung, also der Rechtsprechung⁷⁰, kein Gericht im republikanischen Sinne, sei sie Gericht genannt, sei sie wie ein Gericht ausgestattet, zumal mit Unabhängigkeit der Richter, verfare sie wie ein Gericht und sei sie um Rechtserkenntnis mit rechtswissenschaftlichen Methoden bemüht, nämlich kein Organ eines Volkes, das allein die Staatsgewalt des Volkes auszuüben befugt sein kann, wie Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG klarstellt⁷¹. Nur das Volk oder Organe des Volkes können Staatsgewalt ausüben, wenn das Gemeinwesen freiheitlich, also eine Republik oder eine Demokratie (im freiheitlichen Sinne), sein soll. Auch die Rechtsprechung ist staatlich und kann nur vom Staat als

⁶⁸ Zur Kritik der übermäßigen Einbindung der Richter in die Parteienoligarchie GECK, W.K.: Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter. HStR, Bd. II, Müller, Heidelberg 1987, § 55, Rdn. 2 ff., 13 ff.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 939 f., 964 f., 975 ff.

⁶⁹ I.d.S. MONTESQUIEU: Vom Geist der Gesetze. ed. Karl WEIGAND, Reclam, Stuttgart 1965, XI, 6 (S. 214): "Richterliche Befugnis darf nicht einem unabsetzbaren Senat verliehen werden, vielmehr muss sie von Personen ausgeübt werden, die nach einer vom Gesetz vorgeschriebenen Weise zu gewissen Zeiten im Jahr aus dem Volkskörper ausgesucht werden". Ähnlich KANT: Metaphysik der Sitten. S. 436; dazu MÄHNER, T.: Der Europäische Gerichtshof als Gericht, S. 106 ff., 184 ff.

⁷⁰ Zum Begriff der Rechtsprechung BETTERMANN, K.A.: Die rechtsprechende Gewalt. HStR, Bd. III, Heidelberg: Müller 1988, § 73, Rdn. 33, 38; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 870 ff., 885 ff., 1137 ff.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 143 ff., 231 ff.; MÄHNER, T.: Der Europäische Gerichtshof als Gericht, S. 41 ff.

⁷¹ Zur Organlehre SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 707 ff.

Organisation des Volkes für die Verwirklichung des gemeinen Wohls, des guten Lebens aller in allgemeiner Freiheit⁷², ausgeübt werden. Die europäischen Gerichte sind keine Organe des Volkes im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, weil sie nicht demokratisch in die Organisation der Völker integriert sind⁷³. Gemeinschaftsorgane können Organe der Mitgliedstaaten sein, wenn die jeweilige Staatsgewalt der Völker gemeinschaftlich ausgeübt wird⁷⁴. Das ist die Struktur der europäischen Integration. Ein derart integriertes Organ darf aber um der demokratischen Legitimation willen nur mit begrenzten Befugnissen ausgestattet sein⁷⁵. Diese Begrenzung respektiert die Grundsatz- und vor allem die Grundrechtensprechung der Gemeinschafts-/Unionsrechtsprechung gerade nicht. Jeder Gemeinschaftsrichter hat die uneingeschränkte Verantwortung für das Recht jedes mitgliedstaatlichen Volkes. Während das Mehrheitsprinzip im Rat als ein (begrenzt) hinnehmbares Kompromissprinzip demokratierechtlich tragfähig ist, rechtfertigt die Mehrheitsregel⁷⁶ in Gerichten keinen Kompromiss, sondern trifft eine Entscheidungsregel bei divergenten Erkenntnissen der Richter. Die Beschlüsse des Rates sind durch die Mitwirkung des mitgliedstaatlichen Regierungsvertreters in gewisser Weise, wenn auch nur begrenzt, demokratisch legitimiert. Eine solche Dogmatik ist für Richtersprüche eines Kollegialgerichts nicht möglich, weil richterliche Erkenntnisse nicht ausgehandelt werden dürfen. Ohne spezifisch rechtsprechungsgemäßen demokratischen Organstatus der Gerichte gibt es keine Rechtsprechung des Volkes und auch keine Rechtsprechung der verbundenen Völker. Die Gerichte der Union/Gemeinschaft können die Rechtsprechungsgewalt der Völker nicht ausüben. Sie können aus demokratischen Gründen nur völkerrechtliche Einrichtungen der Streitschlichtung sein⁷⁷. Damit wird der Anwendungsvorrang des Gemeinschafts-/Unionsrechts insgesamt fragwürdig. Er wird durch den Willen der verbundenen Völker getragen⁷⁸. Die Völker können auch nach der Vollzugslehre den Rechtsanwendungsbefehl, der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Geltung des Gemeinschafts-/Unionsrechts trägt⁷⁹, aufheben⁸⁰

⁷² SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 519 ff. (S. 573 ff.); ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 4 ff., 48 ff.

⁷³ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Demokratiedefizite in der Europäischen Union, S. 137 ff.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 139 ff., 231 ff.; ders.: Sittlichkeit und Moralität, S. 49 ff.; MÄHNER, T. Der Europäische Gerichtshof als Gericht, S. 106 ff., 184 ff.

⁷⁴ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 87 ff. (97 ff.); ders.: Die Republik der Völker Europas, S. 163 ff.; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 70 ff.

⁷⁵ Dazu 3.4; zum Prinzip der begrenzten Ermächtigung Hinweise in Fn. 33.

⁷⁶ Zur Mehrheitsregel (im Unterschied zum Mehrheitsprinzip) SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 106 ff., 119 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, 3. Kap., IV.

⁷⁷ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die Gerichtsbarkeit, in: ders.: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, § 10, V, 5; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, F, VIII; allgemein zu völkerrechtlichen Streitschlichtung A. Emmerich-Fritsche, Recht und Zwang im Völkerrecht, insbesondere im Welthandelsrecht, in: SCHACHTSCHNEIDER, K.A.(Hrsg.): Rechtsfragen der Weltwirtschaft. Duncker & Humblot, Berlin 2002, S. 176 ff.; SIEBOLD, D. I.: Die Welthandelsorganisation und die Europäische Gemeinschaft. Ein Beitrag zur globalen wirtschaftlichen Integration. Duncker & Humblot, Berlin 2003, S. 131 ff.

⁷⁸ Das ist auch völkerrechtlich richtig, aber nur auf der Grundlage des umgekehrten Monismus, der keinesfalls die Praxis des EuGH stützt; vgl. SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 110 ff.; AMRHEIN-HOFMANN, C.: Monismus und Dualismus in den Völkerrechtslehren. Duncker & Humblot, Berlin 2003, S. 261 ff.

⁷⁹ BVerfGE 73, 339 (367 f., 375); 89, 155 (190); so etwa KIRCHHOF, P.: Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration. HStR, Bd. VII, § 183, Rdn. 45; KLEIN, E.: Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft. VVDStRL 50 (1991), S. 67 ff., 79; BERNHARDT R.: Verfassungsrecht

oder einschränken. Die Rechtsprechungsgewalt darf wegen Art. 20 Abs. 2 GG nicht entdemokratisiert werden, weil die Gerichte des Volkes das letzte Wort in Sachen des Rechts haben müssen.

Der Europäische Gerichtshof hat sich zu einer geradezu obrigkeitlichen Ordnungsmacht entwickelt. Er pflegt mit aller Härte die Integrationspolitik der Kommission gegen die Mitgliedstaaten und deren Bürger durchzusetzen, hat aber in dem halben Jahrhundert seiner Tätigkeit noch nicht einmal einen Rechtssetzungsakt der Gemeinschaft wegen Missachtung der Grundrechte verworfen. Der Gerichtshof ist bemüht, den Schein des Rechts zu wahren. Jedoch: „Die höchste Ungerechtigkeit ist, dass man gerecht scheine, ohne es zu sein“⁸¹.

5. Entdemokratisierung durch das Herkunftslandprinzip

5.1 Herkunftslandprinzip

Diskriminierungsverbote, insbesondere das allgemeine des Art. 12 EGV, Art. I-5 Abs. 2 VV „aus Gründen der Staatsangehörigkeit“, gebieten, die Rechtsvorschriften des Bestimmungslandes auf die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedslos anzuwenden (Inländerbehandlung). Das führt zum Bestimmungslandprinzip⁸². Werden die Grundfreiheiten nicht nur als Diskriminierungsverbote, sondern auch als allgemeine Beschränkungsverbote praktiziert⁸³, 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

und völkerrechtliche Verträge. HStR, Bd. VII, Müller, Heidelberg 1992, § 174, Rdn. 28; kritisch SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 99 f.; ders.: Die Republik der Völker Europas, S. 165; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 72 f.

⁸⁰ BVerfGE 89, 155 (190); für die ständige Freiwilligkeit der Mitgliedschaft im Staatenverbund SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Aussprache zum Thema: Der Verfassungsstaat als Glied der Europäischen Gemeinschaft. VVDStRL 50 (1991), S. 178; ders.: Maastricht-Verfassungsbeschwerde, S. 444 ff.; ders.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 101 f.; ders.: Die Republik der Völker Europas, S. 167 f.; ders./EMMERICH-FRITSCHKE, A./BEYER, Th.C.W.: Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz. JZ 1993, 758 f.; auch schon KRÜGER, H.: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl., Kohlhammer, Stuttgart 1966, S. 767. Der Maastricht-Vertrag hatte die Integration entgegen dem Prinzip ständiger Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in den Gemeinschaften unumkehrbar festgelegt (vgl. SCHACHTSCHNEIDER, K.A./EMMERICH-FRITSCHKE, A./BEYER, Th.C.W.: Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz. JZ 1993, 758 f.) und ist vom Bundesverfassungsgericht auch insoweit verfassungskonform korrigiert worden; KIRCHHOF, P.: Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration. HStR, Bd. VII, § 183, Rdn. 46, wo er allerdings die Vertragsauflösung durch "actus contrarius" den Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" vorbehält, im Widerspruch zur Dogmatik vom nationalen Rechtsanwendungsbefehl als Geltungsgrund der Rechtsordnung der Gemeinschaft (Rdn. 45); der Sache nach wie im Maastricht-Urteil allerdings ders.: Rechtsschutz durch Bundesverfassungsgericht und Europäischen Gerichtshof, in: MERTEN, D.(Hrsg.): Föderalismus und Europäische Gemeinschaften. Duncker & Humblot, Berlin, 1990, S. 109 f.

⁸¹ PLATON: Politeia/Der Staat, 361a.

⁸² Beyer, Th.C.W.: Rechtsnormenerkennung im Binnenmarkt. Duncker & Humblot, Berlin 1998, S. 28.

⁸³ Dazu STREINZ, R.: Europarecht. Rdn. 797 ff., S. 304 ff.; Oppermann, Th.: Europarecht. § 19, Rdn. 2 ff., S. 407 ff., § 26, Rdn. 40, S. 547; kritisch SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B.

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; Art. I-4, Art. III-130 Abs. 2, Art. III-151, Art. III-137 ff., Art. III-144 ff., Art. III-156 ff., Art. III-133 ff. VV) 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 als verhältnismäßig rechtfertigen lassen⁸⁴. Ein Weg, solche Beschränkungen zu minimieren, ist die Rechtsangleichung, ein anderer die Anerkennung der Standards nach dem Herkunftslandprinzip⁸⁵. 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 vermögen⁸⁶.

Seit den 80-er Jahren setzt man in Anlehnung an die Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung⁸⁷, einem Prinzip gegenseitigen Vertrauens folgend⁸⁸, 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.⁸⁹ Insbesondere werden, wenn die Standardwahl der Präferenz der Unternehmer oder Verbraucher überlassen wird, die Gesetze des

⁸⁴ EuGH v. 20.2.1979 – Rs. 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein/Cassis de Dijon), Slg. 1979, 649 (662, Rdn. 8); EuGH v. 31.3.1993 – Rs. C-19/92 (Kraus), Slg. 1993, I-1663 (Rdn. 32); EuGH v. 30.11.1995 – Rs. C-55/94 (Gebhard), Slg. 1995, I-4165 (Rdn. 37); dazu STREINZ, R.: Europarecht, Rdn. 827 ff., S. 315 ff., Rdn. 870 ff., S. 332 ff.; OPPERMAN, Th.: Europarecht, § 19, Rdn. 3, S. 407 ff., § 26, Rdn. 15, S. 538; EMMERICH-FRITSCH, A.: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der Gemeinschaftsrechtsetzung. Mit Beiträgen zu einer gemeineuropäischen Grundrechtslehre sowie zum Lebensmittelrecht. Duncker & Humblot, Berlin 2000, S. 421 ff.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, III.

⁸⁵ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, IV; umfassend BEYER, Th.C.W.: Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt, S. 25 ff., 55 ff.

⁸⁶ BEYER, Th.C.W.: Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt, S. 33 f.

⁸⁷ EuGH v. 20.02.1979 - Rs. 120/78 (REWE/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), Slg. 1979, 649 (664, Rdn. 14); dazu weitgehend das Weißbuch der Kommission, Kom (85) 310 endg., S. 22 Nr. 77.

⁸⁸ OPPERMAN, Th. Europarecht, § 19, Rdn. 28, S. 417, § 26, Rdn. 14, S. 538, Rdn. 41, S. 548; dazu WÄGENBAUR, R.: Neue Wege zur Anerkennung der Hochschuldiplome - Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft. EuR 1987, 113 ff.

⁸⁹ So schon die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu EuGH v. 20.02.1979 - Rs. 120/78 (REWE/BfB), Slg. 1979, 649 (656); entsprechende Bedenken äußerte der Bundesrat im Rahmen der Beratungen des Weißbuchs der Kommission über den Binnenmarkt und die EEA, BR-Drs. 289/85 v. 14.3.1986, Rdn. 15; BR-Drs. 150/86 v. 16.5.1986, S. 7.

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 Schutzpflichten⁹⁰, und für das Arbeitsleben.

Das Herkunftslandprinzip⁹¹ lässt sich aus den Ermächtigungen oder aus sonstigen Vereinbarungen des Gemeinschaftsvertrages nicht herleiten. Auch der Verfassungsvertrag enthält keine Bestimmung, welche eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Anerkennung von Rechtsakten anderer Unionsstaaten ausspricht. Eine solche Pflicht aus der zur gegenseitigen Treue abzuleiten (Art. 10 EGV, Art. I-5 Abs. 2 VV) wäre zu bedenken, wenn die Europäische Union ein existentieller Bundesstaat wäre.⁹² 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 25 oder 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 vornehmlich, aber nicht nur im Bereich der Wirtschaft, nämlich in dem des Binnenmarktes, 25 Rechtsordnungen, nicht die eine Rechtsordnung, die sich die Deutschen gegeben haben. Im Übrigen ist eine Rechtsvereinheitlichung durch Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 95 EG, Art. III-172 VV für das Funktionieren des Binnenmarktes durchaus entbehrlich.⁹³

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem weichenstellenden Urteil *Cassis de 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 sei⁹⁴. Das Bestimmungslandprinzip wird seit der *Keck*-Rechtsprechung immerhin (wieder) für Maßnahmen praktiziert, die den Marktzugang nicht behindern⁹⁵. Im Interesse der Personenfreizügigkeit müssten, judizierte der Gerichtshof, ausländische Diplome und sonst erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten anerkannt werden, außer sie würden mit den inländisch geforderten Qualifikationen nicht übereinstimmen; dann bedürfe es zumindest deren adäquater Berücksichtigung.⁹⁶ Im Falle der Gleichwertigkeit der Qualifikation dürfe ein Mitgliedstaat Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht durch irgendwie mit mangelnder Qualifikation begründete Entscheidungen belasten. Für die Niederlassungsfreiheit hat der Gerichtshof entschieden, dass in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig gegründete Unternehmen auch im Inland als handlungsfähig anzusehen

⁹⁰ BEYER, Th.C.W.: Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt, S. 40; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Demokratiedefizite in der Europäischen Union, S. 142 ff.; zur Schutzpflichtdogmatik SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Umweltschutz, in: ders.: Fallstudien zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Nürnberg 2005, S. 303 ff.

⁹¹ Dafür schon STEINDORFF, E.: Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt. ZHR 150 (1986), 687 (689).

⁹² Vgl. BVerfGE 11, 6 (19 ff.); BEYER, Th.C.W. Rechtsnormanerkennung, S. 46 f.

⁹³ FRENZ, W.: Handbuch Europarecht. Bd. 1. Europäische Grundfreiheiten. Springer, Berlin u.a. 2004, S. 70.

⁹⁴ Hinweis in Fn. 87.

⁹⁵ EuGH v. 24.11.1993 - Rs. C-267 u. 268/91 (*Keck*), Slg. 1993, I-6097 (6131, Rdn. 16); FRENZ, W.: Handbuch Europarecht. Bd. 1. Europäische Grundfreiheiten. Rdn. 177 ff., S. 74.

⁹⁶ EuGH v. 07.05.1991 - Rs. C-340/89 (*Vlassopoulou*), Slg. 1991, I-2357 (2382 ff., Rdn. 10 ff.).

seien.⁹⁷ Diese Rechtsprechung versetzt der deutschen Unternehmensmitbestimmung, für die die Gewerkschaften seit den Anfängen der Industrialisierung gekämpft haben⁹⁸, den Todesstoß⁹⁹, 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 durch¹⁰⁰.

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 bewerkstelligt¹⁰¹. 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.

Für Banken und Versicherungen erstreckt sich das Anerkennungs- oder Herkunftslandsprinzip sogar auf Aufsichtsmaßnahmen, für die der Herkunftsstaat zuständig bleibt¹⁰². Aus dem Herkunftslandprinzip folgt insbesondere im Bereich der Finanzdienstleistungen das Prinzip der Sitzlandkontrolle. Allen bisherigen Dienstleistungsrichtlinien ist gemeinsam, dass sie nur für bestimmte Dienstleistungen gelten und neben dem Herkunftslandprinzip eine Mindestharmonisierung vorsehen¹⁰³. Sie werden auf den denkbar weiten Art. 47 Abs. 2 EGV gestützt, der eine derart weitgehende Politik nicht erwarten lässt, schon gar nicht die weitgehende Durchsetzung des demokratiewidrigen Herkunftslandprinzips.

5.2 Allgemeine Dienstleistungsrichtlinie

Für Dienstleistungen, deren Anerkennung nicht geregelt ist, gilt bisher das Bestimmungslandprinzip. Abweichend von dem Konzept sektoraler Richtlinien in Verbindung

⁹⁷ EuGH v. 05.11.2002 - Rs. C-208/00 (Überseering), Slg. 2002, I-9919 (9968, Rdn. 72 ff.); EuGH v. 30.09.2003 – Rs. 167/01 (Inspire Art), Slg. 2003, I-10155 (Rdn. 99 ff.); dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, II, 4.

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 50, 290 ff.

⁹⁹ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, II, 4.

¹⁰⁰ Vgl. FRENZ, W.: Handbuch Europarecht. Bd. 1. Europäische Grundfreiheiten. Rdn. 175 ff., S. 73 f.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, IV.

¹⁰¹ Vgl. OPPERMANN, Th.: Europarecht, § 26, Rdn. 37 ff., S. 546 ff., mit Hinweis auch EuGH v. 21.6.1974 – Rs. 2/74 (Reyners), Slg. 1974, 631 (652); EuGH v. 3.12.1974 – Rs. 33/74 (van Binsbergen), Slg. 1974, 1299.

¹⁰² Art. 26 Abs. 1 der Kreditinstitutsrichtlinie, Art. 13 der Direktversicherungsrichtlinie (RL 73/240/EWG v. 24.7.1973, ABl. EG Nr. L 228/20) und Art. 15 der Lebensversicherungsrichtlinie 92/96/EWG ABl. Nr. L 360 /1, geändert durch Richtlinie 95/26/EG v. 29.6.1995, ABl. EG Nr. L 168/7 und Richtlinie 2000/64/EG v. 7. 11. 2000, ABl. EG Nr. L 290/27.

¹⁰³ Vgl. OPPERMANN, Th.: Europarecht, § 26, Rdn. 38 ff., S. 546 ff.

mit einer Mindestharmonisierung soll das Herkunftslandprinzip allgemein für Dienstleistungen in einer vorgeschlagenen Richtlinie über Dienstleistungen eingeführt werden¹⁰⁴. Problematisch und auch politisch umstritten ist darin das Herkunftslandprinzip (Art. 16 ff. der Richtlinie). Durch das Herkunftslandprinzip soll sichergestellt werden, dass ein Mitgliedstaat grenzüberschreitende Leistungen eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleisters nicht dadurch beschränkt, dass er an diesen Dienstleister Anforderungen stellt, die von denen seines Herkunftslandes abweichen, insbesondere diese verschärfen. Für den Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten mit hohen Lohnkosten hat das Herkunftslandprinzip, das auch erlaubt, die Dienstleistungen nach dem Arbeitsrecht und dem Lohn(Tarif)recht des Herkunftslandes zu erbringen (Art. 24, 25 des Richtlinienvorschlages), verheerende Wirkungen. Der Sache nach ermöglicht eine solche Regelung einen gespaltenen Arbeitsmarkt, nämlich einen nach den Tarifen (Flächentarifen) des Bestimmungslandes, etwa Deutschland, einen anderen nach dem des Herkunftslandes, etwa Polen, also Lohnunterschiede von etwa 7 zu 1. Die Tarifautonomie Deutschlands, ein existentielles Prinzip deutscher Staatlichkeit, im Wesensgehalt nach Art. 19 Abs. 2 und Art. 1 Abs. 2 und 3 GG unantastbar¹⁰⁵, bricht dadurch zusammen (und soll das wohl auch)¹⁰⁶.

Die Richtlinie soll auf Art. 47 Abs. 2 S. 1 EGV in Verbindung mit Art. 55 EGV gestützt werden. Diese Ermächtigung erlaubt „Richtlinien zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten“. Eine Koordinierung, die zumindest eine gewisse Rechtsangleichung für die Dienstleistungen verlangt¹⁰⁷, sieht die Richtlinie mit dem formellen Herkunftslandprinzip gerade nicht vor. Anerkennung und Koordinierung sind nicht gleichzusetzen. Die ausschließliche Verweisung auf das Recht des Herkunftslandes ist von der Ermächtigung des Art. 47 Abs. 2 S. 1 EGV nicht gedeckt¹⁰⁸. Der Wortlaut „selbständiger Tätigkeiten“ in Art. 47 Abs. 2 S. 1 EGV deutet darauf hin, dass nicht unternehmerische, sondern freiberufliche Tätigkeiten geregelt sind. Das ergibt der Zusammenhang mit Diplomen (u.a.) in Absatz 1 der Vorschrift und mit Absatz 2, der ärztliche (usw.) Berufe regelt.

Der durchgehend horizontale Ansatz der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie folgt einem Effektivitätsprinzip. Er soll bereichsspezifische, besondere Harmonisierungen ersetzen, die schwierige Verhandlungen erfordern würden. Die Richtlinie regelt, um öffentliche Verhandlungen und schwierige Rechtssetzungsverfahren (Art. 251 EGV, Art. III-396 VV) zu

¹⁰⁴ Vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, COM (2004) 2(02).

¹⁰⁵ BVerfGE 4, 96 (110); 20, 312 (317), vgl. auch BVerfGE 18, 18 (27 f.); 28, 295 (304); 38, 281 (305); 38, 386 (393); 50, 290 (368 f.); 53, 233 (247 f.); 57, 220 (245 f.); 84, 212 (225); 88, 212 (228); 93, 352 (358 ff.); stärker BVerfGE 94, 268 (283); 100, 271 (282 f., 285 ff.); BAG etwa E 48, 307 (311); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Streik im öffentlichen Dienst, in: ders.: Fallstudien zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2005, S. 219 ff.

¹⁰⁶ Zu den Flächentarifen SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Flächentarife und die Soziale Frage, in: KRAUSE, R./VEELKEN, W./VIEWEG, K.(Hrsg.): Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa. Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer. Duncker & Humblot, Berlin 2004, S. 245 ff.

¹⁰⁷ Vgl. TIEDJE, J./TROBERG, P. zu Art. 47 Abs. 2 Rdn. 43 ff., in: v. d. Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, Kommentar, Baden-Baden: Nomos, 2003.

¹⁰⁸ TIEDJE/TROBERG, zu Art. 47 Abs. 2 Rdn. 34 ff., in: v. d. Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, Kommentar,

vermeiden¹⁰⁹, also rechtsmissbräuchlich, nicht lediglich bestimmte Dienstleistungen, sondern grundsätzlich alle Dienstleistungen, die im Wettbewerb angeboten werden. Die Richtlinie erfasst auch Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, wenn sie wirtschaftlicher Art sind, wie Gesundheits- und Sozialdienste, Postdienste, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung.

Die Ausnahmen der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie zugunsten von Mindestlöhnen und Arbeitsschutzstandards im Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie, zugunsten der Berufsqualifikation der medizinischen Berufe, zugunsten der Qualität und der Erschwinglichkeit der Leistungen der Postdienste, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgungen, zugunsten von Verboten von Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Gesundheit jeweils des Bestimmungslandes (Art. 17 Nr. 16, 17 der Richtlinie), ändern an der grundsätzlichen Kritik nichts.

Die Entsenderichtlinie¹¹⁰ verhindert nicht, dass die deutschen Arbeitsrechts- und Sozialstandards durch das die Dienstleistungsrichtlinie charakterisierende Herkunftslandprinzip ausgehöhlt werden. Zwar sieht die Entsenderichtlinie vor, dass für die in Art. 3 der Richtlinie genannten arbeitsrechtlichen Standards (Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, bezahlter Mindestjahresurlaub, Mindestlohnsätze, Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz, Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz für Schwangere, Wöchnerinnen, Kinder und Jugendliche, Nichtdiskriminierung) die gesetzlichen und allgemein verbindlich erklärten tariflichen Bestimmungen des Bestimmungslandes gelten sollen, jedoch betreffen die tarifrechtlichen Regelungen (gemäß Art. 3 Abs. 1 2. Spstr. in Verbindung mit dem Anhang der Richtlinie) bisher nur den Bereich des Bauhaupt- und Nebengewerbes (z. B. Aushub, Erdarbeiten, Bauarbeiten i.e.S., Umbau, Renovierung ...) und erstrecken sich nicht wie die Dienstleistungsrichtlinie auf grundsätzlich alle Dienstleistungen. Außerdem nimmt der Richtlinienvorschlag durch besondere Ausführungsbestimmungen zur Entsenderichtlinie dem Bestimmungsland nahezu alle wirksamen Kontrollmöglichkeiten. Für die Einhaltung des Entsenderechts soll nach der Dienstleistungsrichtlinie nicht mehr wie bisher gemäß dem Bestimmungslandprinzip der Entsenderichtlinie (Art. 3: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür ...“) das Bestimmungsland, sondern das Entsendeland zuständig werden (Art. 16 Abs. 2). Nach Art. 16 Abs. 3 lit. a-d, g der Dienstleistungsrichtlinie werden jegliche Anforderungen des Bestimmungslandes an einen grenzüberschreitend tätigen Dienstleistungserbringer untersagt, welche der Kontrolle dienen, namentlich eine Niederlassung zu unterhalten, eine Meldung abzugeben, eine Genehmigung zu beantragen, eine Registrierung vorzunehmen, eine Anschrift zu nennen oder eine vertretungsberechtigte Person zu stellen. Damit könnten alle Unternehmen, die ihren formalen Sitz außerhalb des Ziellandes haben, zu weitgehend unkontrollierten Bedingungen Dienstleistungen erbringen. Dies gilt nach Art. 24, 25 („Entsendung von Arbeitnehmern“) sowohl für die Beschäftigung inländischer Arbeitskräfte als auch für Entsendekräfte aus anderen Mitgliedsländern oder Drittstaaten. Art. 24 Abs. 1 lit. d der Richtlinie verbietet dem Zielland gar, Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten die Vorhaltung oder Aufbewahrung von Sozialversicherungsunterlagen vorzuschreiben. Den deutschen Sozialversicherungsträgern würde dadurch die Möglichkeit genommen, die Sozialversicherungspflicht festzustellen, so dass Unternehmen über längere Zeit sozialversicherungsfrei arbeiten könnten.

¹⁰⁹ Kommission, Strategiepapier, http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/strategy/2004-prop.

¹¹⁰ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. Nr. L 18/1.

Die Ausnahmen der Dienstleistungsrichtlinie vom Herkunftslandprinzip sind, weil die Gegenstände der Ausnahmen eingegrenzt sind, deutlich enger als die Schranken, die der Europäische Gerichtshof bei unterschiedslosen Beschränkungen aus Gründen zwingenden Allgemeininteresses als immanente Grenzen der Grundfreiheiten zulässt. In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung eines Berufes steht es den Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nämlich grundsätzlich frei, nichtdiskriminierende, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügende Berufsordnungen zu schaffen¹¹¹. Welche Einschränkung aus Gründen zwingenden Allgemeininteresses hingenommen werden muss, hängt von der Verhältnismäßigkeitsabwägung ab. Das kann der formale Ansatz der Richtlinie nicht leisten, weil nur einige wenige allgemeine (pauschalierte) Ausnahmen zugestanden werden. Die Richtlinie koordiniert damit nicht die Hemmnisse, die der Europäische Gerichtshof aufgrund der Grundfreiheiten ohnehin feststellen würde, sondern geht in nicht voraussehbarer Weise darüber hinaus. Ob ein geänderter Richtlinienvorschlag daran etwas ändern wird, steht dahin.

Wenn in allen wesentlichen Aspekten (Anknüpfungspunkten) auf das Recht des Herkunftslandes verwiesen wird, tritt das Recht des Volkes des Bestimmungslandes, in seinem Staat das Recht zu geben, der Kern der Freiheit, die Staatsgewalt der Bürger, deren Hoheit, hinter die Gesetzgebungsmacht oder eben die Staatsgewalt des Volkes des Herkunftslandes zurück. Eine demokratische Legitimation hat nur das Recht des Bestimmungslandes, nicht auch das des Herkunftslandes im Bestimmungsland. Die Grundfreiheiten und die Befugnisse des Art. 47 Abs. 2 S. 1, Art. 55 EGV werden zur Ermächtigung, andere Völker fremdzubestimmen, das Gegenteil der Freiheit als Selbstbestimmung. Die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit werden durch eine solche Richtlinie gegen das demokratische Prinzip und damit gegen den Kern der existentiellen Staatlichkeit gewendet. Weil die Richtlinie an die Bestimmungen in den Herkunftsländern anknüpft, ohne dass ein gemeinschaftliches Mindestniveau in allen Standards erreicht wäre oder auch nur zu erreichen versucht würde, ist die Wirkung der Dienstleistungsrichtlinie im Übrigen in keiner Weise voraussehbar und dadurch verantwortlich. Ein hohes Gemeinschaftsniveau ist augenscheinlich nicht gewollt. Es wäre auch für die weniger entwickelten Mitgliedstaaten schwer erreichbar und würde die bezweckten arbeits- und wettbewerbpolitischen Wirkungen, vor allem den Zwang zu Lohnsenkungen, vereiteln. Die vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie setzt die neoliberale Umwandlung der Arbeitsverhältnisse in Warenverhältnisse (Arbeit als Ware, Menschen als Humankapital) fort. Die Würde der Menschen wird durch den Preis für Menschen verdrängt.

Ein formelles Herkunftslandprinzip verschiebt weiter die vertraglichen Ermächtigungen. Die Grundfreiheiten sind entgegen ihrer eigentlichen Materie von der Rechtsprechung zu Deregulierungsermächtigungen umgewandelt worden¹¹² 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. Jetzt soll diese staatswidrige Praxis durch eine Richtlinie für Dienstleistungen noch übertroffen werden, die noch weitergehend ein formelles

¹¹¹ EuGH v. 12.07.1984 - Rs. 107/83 (Ordre des avocats on Barreau de Paris/Klopp), Slg. 1984, 2971 (2989, Rdn. 17); vgl. auch die Hinweise in Fn. 84.

¹¹² Dazu näher SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, B, II.

Herkunftslandprinzip durchsetzt, Schutzstandards nur sehr eingeschränkt und Qualitätsstandards so gut wie gar nicht schont oder gar stärkt. Es liegt auf der Hand, dass dadurch vertragswidrig die (zeitlich begrenzte) Zurückstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einzelner Beitrittsländer unterlaufen wird (und werden soll).

Ein formales Verständnis des Anerkennungsprinzips, wie es der Dienstleistungsrichtlinie zugrunde liegt, war nach den vertraglichen Ermächtigungen nicht voraussehbar. Es 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“¹¹³. 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, Art. I-58 i.V.m. Art. I-2 VV), 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 die 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.

6. Entdemokratisierter Großstaat

6.1 Prinzip der kleinen Einheiten

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union¹¹⁴ ist nicht behebbar. Demokratie setzt die kleine Einheit voraus¹¹⁵. Große Staaten wie Deutschland müssen um des demokratischen Prinzips willen föderalisiert und kommunalisiert sein. Die Europäische Union hat keine Chance, zur Demokratie zu finden, erst recht nicht, wenn sie weiter ausgedehnt wird. Sie ist schon jetzt überdehnt. Allein Wahlen machen noch keine Demokratie aus, wenn sie auch der Kern der

¹¹³ Vgl. BVerfGE 18, 112 (117 f., 120 f.) zur Todesstrafe in Staaten völkerrechtlicher Vertragspartner (Frankreich).

¹¹⁴ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: NÖLLING, W./SCHACHTSCHNEIDER, K.A./STARBATTY, J.(Hrsg.): Währungsunion und Weltwirtschaft. FS HANKEL, W., Lucius & Lucius, Stuttgart 1999, S. 119 ff.; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, A, B, C, D, F, H, K.

¹¹⁵ Zum Prinzip der kleinen Einheit SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die Republik der Völker Europas, ARSP Beiheft 71 (1997), S. 173; ders.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 36, 51, 90, 255; wegweisend ROUSSEAU: Vom Gesellschaftsvertrag. Reclam, Stuttgart 1977, III, 4 (S. 77), III, 15 (S. 103, 105); eindrucksvoll LORENZ, K.: Der Abbau des Menschlichen. 2. Aufl., Piper, München 1983, S. 222 f.; HABERMANN, G.: Nonzentralisation. Kleinstaat und Direktdemokratie. in: BRINK, St./WOLFF, H.A.(Hrsg.): Gemeinwohl und Verantwortung. FS v. ARNIM, H.H., Duncker & Humblot, Berlin 2004, S. 327 ff.

Demokratie sind. Zur Demokratie gehört die gelebte Öffentlichkeit¹¹⁶. Demokratie erfordert die Möglichkeit, „effektiven Einfluss“¹¹⁷ auf die politische Willensbildung nehmen zu können. Zumindest muss die Bürgerschaft ihre Vertreter in den staatlichen Organen, vor allem die Abgeordneten des Parlamentes, kennen können und selbst wählen, in einem Verfahren, das dem demokratischen Prinzip genügt, also freiheitlich und gleichheitlich ist, möglichst im Mehrheitswahlsystem, weil das Verhältniswahlsystem unausweichlich zur Parteienoligarchie und zur Negativauslese der Abgeordneten führt¹¹⁸.

Der für die Demokratie unverzichtbare politische Diskurs erfordert eine einheitliche Sprache. Diese Sprache muss die Sprache des Volkes sein, nicht eine oktroyierte Fremdsprache, in der sich Eliten mehr oder weniger zu verständigen vermögen, nicht aber das Volk im für den politischen Diskurs erforderlichen substantiellen Sinne. Die politische Kommunikation in fremden Sprachen schließt das Volk von der Politik aus. Völker mit unterschiedlichen Sprachen können nicht in einer Republik leben, die demokratisch sein muss. Das Beispiel der Schweiz widerlegt dieses Argument nicht. Die Schweiz ist recht klein. Insbesondere leben die Eidgenossen in 26 Kantonen, welche nicht nur die wesentlichen politischen Einheiten (Staaten) der Schweizer, sondern auch in hohem Maße homogen sind, in Sprache, Religion, Kultur. Die Rede muss zudem frei sein und frei sein dürfen, wie das die große freedom of speech in den Vereinigten Staaten von Amerika (First Amendment vom 15. Dezember 1791 zur Verfassung vom 17. September 1787) in der Kultur der Amerikaner gewährleistet. Eine wirklich gelebte Freiheit der Rede, Konstituens der Demokratie¹¹⁹, gibt es in Deutschland jedenfalls nicht, wenn es um nationale Fragen geht. Ein Gemeinwesen, in dem die öffentliche Meinung wesentlich durch staatliche, zumal integrationistische Propaganda und von oligopolistischen oder monopolistischen Medien¹²⁰ bestimmt wird, in der kritische Meinungsäußerungen entweder nicht zur Geltung kommen oder mit Mitteln des Verfassungsschutzes und sogar des Strafrechts unterdrückt werden, ist nicht freiheitlich und folglich nicht demokratisch.

¹¹⁶ Zur demokratischen Öffentlichkeit (Publizitätsprinzip) KANT: Zum ewigen Frieden. ed. Weischedel, Bd. 9, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1968, S. 244 ff.; JASPERS, K.: Wohin treibt die Bundesrepublik?. Tatsachen, Gefahren, Chancen. Piper, München 1966, 10. Aufl. 1988, S. 194 f.; HABERMAS, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Luchterhand, Neuwied 1962, 9. Aufl. 1978, S. 127 ff.; ders.: Faktizität und Geltung, S. 435 ff., 532 ff.; HÖFFE, O.: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. Beck, München 1999, S. 320 ff.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 584 ff., 602 ff., 1073 f., 1141 ff.

¹¹⁷ BVerfGE 83, 60 (71).

¹¹⁸ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 772 ff., 1045 ff.; ders.: Der republikwidrige Parteienstaat, in: MURSWIEK, D./STOROST, U./WOLFF, H.A. (Hrsg.): Staat - Souveränität - Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag. Duncker & Humblot, Berlin: 2000, S. 151 ff.

¹¹⁹ BVerfGE 7, 198 (212); 42, 133 (141); 54, 129 (139); 60, 116 (150); 61, 1 (11); 68, 226 (232); 71, 206 (220); SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Medienmacht versus Persönlichkeitsschutz, in: ders.: Freiheit – Recht – Staat, hrsg. v. SIEBOLD, D.I./ EMMERICH-FRITSCHKE, A., Duncker & Humblot, Berlin: 2005, S. 268 ff. (280).

¹²⁰ Dazu BULLINGER, M.: Freiheit von Presse, Rundfunk und Film. HStR, Bd. VI, Müller, Heidelberg 1989, § 142, Rdn. 45 ff.; SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Medienmacht versus Persönlichkeitsschutz, S. 294 ff.; vgl. auch BVerfGE 73, 118 (172 mit S. 157 ff.); vgl. RÖPER, H.: Bewegung im Zeitungsmarkt 2004. Media Perspektiven 6/2004, 268 ff.; MEYN, H.: Massenmedien in Deutschland. UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz 2004, S. 75 ff., 185 ff.; KOCH, Th.: Die Zeitung in der Republik. Dissertation Erlangen-Nürnberg, i.V., Kap. B.

Ohne die kleinen Einheiten, ohne die nationalen Staaten, hat Europa keine Chance, die Prinzipien zu verwirklichen, welche die Menschheit des Menschen gebietet, nämlich Freiheitlichkeit, Gleichheitlichkeit und Brüderlichkeit, gelebte Rechtlichkeit durch demokratische Staatlichkeit, Republikanität. Die europäische Wertegemeinschaft, zu der die Demokratie gehört (Art. 6 EUV, Art. I-2 VV), findet in der Europäischen Union keine tragfähige Organisation. Der Großstaat nimmt allen Einrichtungen die Substanz, welche in den Nationalstaaten für die Verwirklichung der aufklärerischen Ziele der Menschheit des Menschen entwickelt worden sind. Insbesondere entzieht das großstaatliche Europa dem Prinzip Recht die demokratische Grundlage. Der Gesetzgeber ist kein wirklicher Gesetzgeber mehr; denn er ist nicht demokratisch legitimiert und verwirklicht nicht das Prinzip Recht. Die Exekutive ist nicht mehr die vollziehende Gewalt, die den Willen der Bürgerschaft verwirklicht, sondern hat sich zur Obrigkeit entwickelt, welche über die riesige Menge isolierter Untertanen herrscht.

6.2 Führerstaatliche Rechtlosigkeit

Die Staatsgewalt haben die Staats- und Regierungschefs, die Führer Europas, weitgehend usurpiert. Im „vereinfachten Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union“ gibt der Verfassungsvertrag nach Art. IV-445 den Führern Europas, nämlich dem Europäischen Rat, die Befugnis, „alle oder einen Teil der Bestimmungen des Teils III Titel III über die internen Politikbereiche der Union zu ändern. Dieser Titel III des Teils III umfasst alle wichtigen Politiken der Union, nämlich den Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion, die Politik in anderen Bereichen (Beschäftigung, Sozialpolitik, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt- und Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt), den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie weitere Bereiche (öffentliche Gesundheit, Industrie und Kultur, Tourismus, allgemeine Bildung, Jugend, Sport und berufliche Bildung, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit). Der Europäische Beschluss bedarf zwar „der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“, nicht aber der Ratifikation und damit nicht der Zustimmung der Gesetzgebungsorgane, jedenfalls in Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 GG, schon deshalb nicht, weil der Beschluss kein völkerrechtlicher Vertrag ist. Die Zustimmung der Bundesregierung oder auch nur des Bundesaußenministers genügt¹²¹. Diese ungeheuerliche Entmachtung der Völker und ihrer Parlamente erinnert an das nationalsozialistische Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933, das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, das der Hitlerschen Reichsregierung unumschränkte Gesetzgebungsgewalt eingeräumt hat. Die Macht der Führer Europas ist freilich dadurch beschränkt, dass sie einstimmig entscheiden müssen. Zusammen aber könnten sie die Verfassung der Europäischen Union umwälzen. Gerade wegen einer solchen „Kompetenz-Kompetenz“ hatte das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil dem Art. F Abs. 3 EUV (Art. 6 Abs. 4 EUV), der in weiter Interpretation die gleiche verfassungsgebende Macht begründet hätte, als Bekundung „politisch-programmatischer Absicht“ die Verbindlichkeit abgesprochen¹²². Das

¹²¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (Ls. 7a, S. 287, S. 357 ff.) zur Entwicklung der NATO-Doktrin; auch schon BVerfGE 68, 1 (84 ff.).

¹²² BVerfGE 89, 155 (194, 197 f.).

Subsidiaritätsprinzip des Art. I-11 VV kommt gegenüber dieser Ermächtigung nicht zum Tragen¹²³.

Die pluralen Parteienoligarchien der Europäischen Union haben sich die Möglichkeit eines unionsweiten Führerstaates geschaffen. Führerschaft ist nicht freiheitlich, sondern herrschaftlich, also rechtlos¹²⁴. Rechtlosigkeit ist das Definieren von Despotie. Der Europäische Gerichtshof ist trotz mancher nachvollziehbarer Rechtserkenntnisse kein Gericht im freiheitlichen, demokratischen Sinne und stellt deswegen keine gewaltenteilige Gegenmacht dar. Er trägt als Motor der Integration tatkräftig zur Entdemokratisierung der Lebensverhältnisse bei.

6.3 Erweiterung der Europäischen Union nach Asien

Die großstaatliche Erweiterung wird die Europäische Union über die gegenwärtig 25 Mitgliedstaaten hinausführen. Bald werden Bulgarien und Rumänien Mitgliedstaaten sein (2007), auch Kroatien und andere Balkanstaaten drängen in die Union, in nicht allzu ferner Zukunft die Ukraine, vielleicht sogar Weißrussland, und, bereits in Verhandlungen, die Türkei, danach Israel, irgendwann vielleicht auch die GUS-Staaten, insbesondere das große Russland, ein ebenso europäischer wie asiatischer Großstaat. Die Erweiterung ist auch eine Rechtsfrage, weil jedenfalls Deutschland sich durch das Grundgesetz, sowohl in der Präambel als auch in dem Integrationsartikel 23, entschieden und verpflichtet hat, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ bzw. „zur Verwirklichung eines vereinten Europas ... bei der Entwicklung der Europäischen Union“ mitzuwirken (Abs. 1 S. 1). Nach Art. 49 EUV kann „jeder Europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze (sc.: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit) achtet“ beantragen, Mitglied der Union zu werden; nach Art. I-58 Abs. 1 VV „steht die Union allen europäischen Staaten offen, die die in Art. I-2 genannten Werte (sc.: die soeben genannten) achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen“. Nicht jedes Gebiet dieser Welt gehört zu Europa. Der Europabegriff ist geographisch¹²⁵ und bezeichnet einen Erdteil, nicht eine Kultur und schon gar nicht ein strategisches Gebiet. Die Türkei ist ein asiatischer Staat, der seit der Eroberung Konstantinopels im Jahre 1453 mit dem kleineren Teil des jetzigen Istanbul nach Europa hineinragt. Das verschafft keinen europäischen Status, wenn auch der Türkei seit dem Assoziierungsvertrag vom 12. September 1963 die spätere Mitgliedschaft zunächst in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft versprochen und in der Regierungskonferenz vom 13. Dezember 2002 ihr Status als Beitrittskandidat zur Europäischen Union begründet wurde. Über den Beitritt wird ergebnisoffen, politisch weitestgehend gebunden, seit dem 3. Oktober 2005 verhandelt. Die

¹²³ Zu den Generalermächtigungen des Verfassungsvertrages, nämlich die Flexibilitätsklausel des Art. I-18 VV, die Generalermächtigung zur Mittelbeschaffung in Art. I-54 VV und die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach dem genannten Art. IV-444 VV (Passerelleverfahren) und dem genannten Art. IV-445 VV für die vereinfachte Vertragsänderung sowie das wirkungslose und verfahrensmäßig entwertete Subsidiaritätsprinzip vgl. SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, H.

¹²⁴ Zum Widerspruch herrschaftlicher Staatsgewalt zur Freiheit SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 71 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, 3. Kap.

¹²⁵ OPPERMANN, Th.: Europarecht, § 21, Rdn. 8, S. 699 („grundsätzlich“ (?); MURSWIEK, D.: Der Europa-Begriff des Grundgesetzes, in: J. BRÖHMER u.a. (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress. Heymanns, Köln u.a. 2005, S. 657 ff.

Versprechen der Regierungen verpflichten nicht die Völker, die gemäß ihren Verfassungsgesetzen über den Beitritt der Türkei zur Europäischen Union zu entscheiden und damit auch zu befinden haben, ob die Türkei zu Europa gehört¹²⁶. Der Idee der europäischen Integration entspricht die Aufnahme der Türkei keinesfalls, weil trotz aller Religionsfreiheit die kulturelle Bindung der Europäer aus dem gemeinsamen Christentum erwächst, sei dies auch noch so sehr säkularisiert. Die Türkei ist ihrerseits trotz des säkularisierenden Kemalismus, dessen Wirkung schwächer und schwächer wird, ein islamisches Land. Wenn die Europäische Union den Weg zum existentiellen Bundesstaat weitergeht, den der Vertrag über eine Verfassung für Europa beschreitet, ist ein Mindestmaß an religiöser Homogenität unverzichtbar¹²⁷. Religionsfreiheit verpflichtet nicht, bei der Entscheidung über die gemeinsame Staatlichkeit, existentielle Staatlichkeit, die Religion des beitretenden Volkes zu ignorieren. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind berechtigt, ihre religiöse Homogenität zu wahren, wenn sie auch die Religionsfreiheit jedes einzelnen Menschen in ihrem Staat wegen des Menschenrechts der Religionsfreiheit (Art. 18 AEMR, Art. 9 EMRK, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) zu wahren verpflichtet sind. Kein Mensch muss jedoch die Hand dafür reichen, dass aus seinem christlichen ein islamisches Land wird. Wenn freilich die Integration auf eine Wirtschaftsgemeinschaft und die Grundfreiheiten, wie sie ursprünglich vereinbart waren, auf völkerrechtliche Verpflichtungen zurückgeführt werden, welche vor allem das Bestimmungslandprinzip respektieren, stellt sich die Frage nach dem Beitritt der Türkei anders, jedenfalls ist das Problem der unterschiedlichen Religionen dann weniger bedeutsam. Maßgeblich ist jedoch der Begriff Europa.

7. Schlussbemerkungen

Die demokratierechtliche Bilanz ist betrüblich. Das in die Europäische Union integrierte Deutschland ist nicht demokratisch. Deutschland ist darum auch kein Rechtsstaat mehr, wenn auch beachtliche Elemente des Rechtsstaates noch gelebt werden. Die Gewaltenteilung, genauer die Teilung der Ausübung der Staatsgewalt¹²⁸, ist nicht nur durch den republikwidrigen Parteienstaat, sondern vornehmlich durch die entdemokratisierte Europäische Union verlorengegangen. Ein Staat aber, in dem die Gewalten nicht geteilt sind, hat keine Verfassung, stellt bereits Art. 16 der Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789 klar. Das gilt nach dieser großen Erklärung auch für einen Staat, in dem die Rechte nicht gesichert sind, wie allein schon wegen des Demokratiedefizits in dem Staat der Europäischen Union. Der Verfall des Rechts ist zugleich ein Verfall des Staates. Die Europäische Union hat zu unvollkommener Staatlichkeit geführt, in dem die Völker die Politik, die ihre Lebensverhältnisse bestimmt, nicht mehr verantworten können. Ein Staat, wie er der Idee der Freiheit entspricht, nämlich ein Staat des Rechts¹²⁹, ist Deutschland im integrierten Europa nicht mehr. Die Wirkungen der Entrechtlichung werden von Tag zu Tag spürbarer.

¹²⁶ Dazu OPPERMANN, Th.: Europarecht, § 32, Rdn. 31 f., S. 710, selbst skeptisch („Schicksalsfrage des europäischen Einigungsprozesses“).

¹²⁷ Zur republikanischen Homogenität SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 1177 ff.

¹²⁸ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Prinzipien des Rechtsstaates, S. 180 ff.

¹²⁹ SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Res publica res populi, S. 14 ff., 275 ff., 519 ff.; ders.: Freiheit in der Republik, 1. Kap., III, IV, 5. Kap., II; ders.: Sittlichkeit und Moralität, S. 40 ff., 54 ff.

Die europäische Integration hat eine staatsähnliche Hülse gelassen, in der noch manche Staatlichkeit im Sinne von Rechtlichkeit und Freiheitlichkeit Wirklichkeit hat, die aber den substantiellen Verlust an Freiheit, Recht und Staat kaum noch zu kaschieren vermag. Nur Republiken, in denen die Völker die wirkliche Verantwortung für das gemeinsame Leben und damit für das Recht haben, sind Staaten im existentiellen Sinne¹³⁰. Die Völker sind durch die europäische Integration entstaatlicht, ohne dass die Europäische Union trotz ihrer existentiellen Staatlichkeit (durch ihre Aufgaben und Befugnisse zur gemeinschaftlichen Ausübung der Staatsgewalt aufgrund der übertragenen Hoheitsrechte und deren vertragswidriger extensiver Nutzung) ein existentieller Staat, der nur ein zum Staat verfasstes Volk sein kann, geworden wäre oder auch nur werden sollte. Der angestrebte existentielle Staat Europa wird nicht frei, wird nicht gleich und wird nicht brüderlich sein. Er wird, strukturell notwendig, obrigkeitlich sein, so wie es seine Politik auch schon jetzt ist.

Diese entrepublikanisierende Herrschaftsordnung führt zur Neuen Sozialen Frage, weil sie, wie auch schon gegenwärtig, die Verarmung weiter Teile der Völker, insbesondere des deutschen Volkes, durch die entsolidarisierende europäische und globale Integration, welche zwingend mit der Entdemokratisierung verbunden ist, mit sich bringt¹³¹. Ein europäisches Europa kann um des gemeinsamen Lebens auf diesem Erdteil willen nur eine Republik der Republiken sein¹³², in der die Völker als nationale Republiken die Verantwortung für ihr Schicksal tragen, aber die gemeinsamen Angelegenheiten durch eine völkerrechtliche Organisation ordnen und befrieden. Die Befugnisse dieser Organisation dürfen über das unabdingbar Notwendige für das friedliche Zusammenleben der Europäer nicht hinausgehen. Der europäische Großstaat ruiniert die besten Entwicklungen der europäischen Kultur, insbesondere das Recht. Der Ökonomismus der europäischen (und globalen) Integration mag den Interessen großer Versicherungen, großer Banken und großer Industrien, insgesamt der Plutokratie, entsprechen, er mag auch die Macht der Parteiführer stärken. Er schadet aber den Völkern Europas. Durch materiellen Wohlstand wird der Verlust an Freiheitlichkeit, Rechtlichkeit und Staatlichkeit nicht ausgeglichen werden, vor allem aber auch nicht ausgeglichen werden können. Europa kann nur als Europa der Staaten, als l'Europe des patries, wie das Charles de Gaulle in den Mund gelegt wird, in Frieden leben. Die Europäische Union entwickelt sich zu einer Art Viertem Reich.

Der Widerspruch gegen die europäische Integration wird kaum noch gehört. Er wird diffamiert, bald womöglich bestraft. Dem Deutschen Volk bleibt das Recht zum Widerstand (Art. 20 Abs. 4 GG), das ewige Recht der Menschen gegen die Tyrannis. Meine Hoffnung ist, dass Europa seine Seele zurückgewinnt, die Selbstbestimmung der Völker, ihre Nationalität, für die sich die Völker auf die Charta der Vereinten Nationen berufen können. Die europäische Integration ist eine Fehlentwicklung Europas, wenn sie an den Prinzipien der Freiheit, des Rechts und des Staates gemessen wird.

¹³⁰ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 75 ff.; ders.: Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, S. 38 ff.; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, A.

¹³¹ Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Grenzen der Kapitalverkehrsfreiheit, in: ders. (Hrsg.): Rechtsfragen der Weltwirtschaft. Duncker & Humblot, Berlin 2002, S. 253 ff., auch S. 289 ff., 308 ff.; ders.: Demokratische und soziale Defizite der Globalisierung, in: H. NEUHAUS(Hrsg.): Der Mensch in der globalisierten Welt. Atzelsberger Gespräche 2004 Erlangen: Universitätsbund Erlangen-Nürnberg e.V., 2004, S. 9 ff.; ders.: Verfassungsklage Dr. P. Gauweiler, 2. Teil, C.

¹³² Dazu SCHACHTSCHNEIDER, K.A.: Die Republik der Völker Europas, S. 153 ff.

Literatur

- Amrhein-Hofmann*, Chr.: Monismus und Dualismus in den Völkerrechtslehren, Berlin: Duncker & Humblot (2003)
- Arnim*, H. H. von: Diätenwildwuchs im Europäischen Parlament - Verschleierte Einkommen und Doppelversorgungen: unangemessen und rechtswidrig, NJW 2004, 1422 ff., München: Beck (2004)
- Badura*, P.: Die parlamentarische Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundlagen von Staat und Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland, § 23, S. 953 ff., Heidelberg: Müller (1987)
- Bernhardt*, R.: Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, § 174, S. 571 ff., Heidelberg: Müller (1992)
- Bettermann*, K. A.: Die rechtsprechende Gewalt, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Das Handeln des Staates, § 73, S. 775 ff., Heidelberg: Müller (1988)
- Beutler*, B.: Art. 6 EU, in: v. d. Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, Kommentar, Baden-Baden: Nomos (2003)
- Beyer*, Th. C. W.: Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt, Berlin: Duncker & Humblot (1998)
- Bogdandy*, A. von: Gubernative Rechtsetzung, Tübingen: Mohr Siebeck (2000)
- Bullinger*, M.: Freiheit von Presse, Rundfunk und Film, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Freiheitsrecht, § 142, S. 661 ff., Heidelberg: Müller (1989)
- Callies*, Ch.: Die Europäische Grundrechtscharta, in: D. Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Die Europäische Grundrechts-Charta, § 19, S. 447 ff., Berlin: De Gruyter (2003)
- Emmerich-Fritsche*, A.: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der Gemeinschaftsrechtsetzung. Mit Beiträgen zu einer gemeineuropäischen Grundrechtslehre sowie zum Lebensmittelrecht, Berlin: Duncker & Humblot (2000)
- Emmerich-Fritsche*, A.: Recht und Zwang im Völkerrecht, insbesondere im Welthandelsrecht, in: K. A. Schachtschneider (Hrsg.), Rechtsfragen der Weltwirtschaft, S. 123 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2002)
- Frenz*, W.: Handbuch Europarecht, Bd. 1, Europäische Grundfreiheiten, Berlin u.a.: Springer (2004)
- Geck*, W. K.: Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, § 55, S. 697 ff., Heidelberg: Müller (1987)
- Habermann*, G.: Nonzentralisation, Kleinstaat und Direktdemokratie, in: St. Brink/H. A. Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, FS H. H. v. Arnim, S. 327 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2004)
- Habermas*, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 9. Aufl. 1978, Neuwied: Luchterhand (1962)
- Habermas*, J.: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskursethik des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main: Suhrkamp (1992)

- Habermas, J.:* Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp (1996)
- Hilf, M.:* Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, dargestellt anhand der Rechtsprechung zu den Grundrechten, in: Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, Schriften des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., Band 2, S. 23 ff., Baden-Baden: Nomos (1978)
- Höffe, O.:* Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München: Beck (1999)
- Ipsen, H. P.:* Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, § 181, S. 767 ff., Heidelberg: Müller (1992)
- Jaspers, K.:* Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen, 1966, 10. Aufl. 1988, München: Piper (1988)
- Kant, I.:* Metaphysik der Sitten, in: Werke in zehn Bänden, hrsg. v. W. Weischedel, Bd. 6, 1968, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (1785/1786)
- Kant, I.:* Zum ewigen Frieden, in: Werke in zehn Bänden, hrsg. v. W. Weischedel, Bd. 9, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (1795/1796)
- Kirchhof, P.:* Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: J. Isensee/ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, § 183, S. 855 ff., Heidelberg: Müller (1992)
- Kirchhof, P.:* Europäische Einigung und Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: J. Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, S. 63 ff., Berlin: Duncker & Humblot (1993)
- Kirchhof, P.:* Rechtsschutz durch Bundesverfassungsgericht und Europäischen Gerichtshof, in: D. Merten (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, S. 109 ff., Berlin: Duncker & Humblot (1990)
- Klein, E.:* Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 56 ff., Berlin: De Gruyter
- Klein, H. H.:* Aufgaben des Bundestages, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, § 40, S. 341 ff., Heidelberg: Müller (1987)
- Koch, Th.:* Die Zeitung in der Republik, Dissertation: Erlangen-Nürnberg, i.E. (2006)
- Krüger, H.:* Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer (1966)
- Lorenz, K.:* Der Abbau des Menschlichen, 2. Aufl., München: Piper (1983)
- Lübbe-Wolff, G.:* Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 246 ff., Berlin: De Gruyter
- Mähner, T.:* Der Europäische Gerichtshof als Gericht, Berlin: Duncker & Humblot (2005)
- Mayer, F. C.:* Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit, Gerichtliche Letztentscheidung im europäischen Mehrebenensystem, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 229 ff., Berlin u.a.: Springer (2003)
- Merten, D.:* Hrsg., Die Subsidiarität Europas, Berlin: Duncker & Humblot (1993)
- Meyn, H.:* Massenmedien in Deutschland, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft (2004)

- Montesquieu, Ch. de:* Vom Geist der Gesetze, übersetzt von K. Weigand, Stuttgart: Reclam (1748)
- Murswiek, D.:* Der Europa-Begriff des Grundgesetzes, in: J. Bröhmer u.a. (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Georg Ress, S. 657 ff., Köln u.a.: Heymanns (2005)
- Oppermann, Th.:* Europarecht, 3. Aufl., München: Beck (2005)
- Platon, Der Staat/Politeia,* W. S. Teuffel, hrsg. v. E. Loewenthal, Bd. II, 8. Aufl. 1982, in: Sämtliche Werke, Heidelberg: Lambert Schneider
- Röper, H.:* Bewegung im Zeitungsmarkt 2004, Media Perspektiven 6/2004, Frankfurt
- Rousseau, J.-J.:* Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, 1762, übersetzt von H. Brockard, Stuttgart: Reclam (1977)
- Rupp, H. H.:* Maastricht und Karlsruhe, in: M. Brunner (Hrsg.), Kartenhaus Europa, S. 101 ff., München: Aktuell (1993)
- Schachtschneider, K. A.:* Das Nominationsmonopol der Parteien in Berlin, JR 1975, 89 f., Berlin (1975)
- Schachtschneider, K. A.:* Aussprache zum Thema: Der Verfassungsstaat als Glied der Europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1990), S. 178, Berlin: De Gruyter
- Schachtschneider, K. A.:* Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/1993, S. 6 ff., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Schachtschneider, K. A.:* Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, Berlin: Duncker & Humblot (1994)
- Schachtschneider, K. A.:* Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz vom 7. Februar 1992 zum Vertrag über die Europäische Union vom 18. Dezember 1993 (Maastricht-Verfassungsbeschwerde), in: I. Winkelmann (Hrsg.), Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, 1994, S. 115 ff., 129 ff., 142 ff., Berlin: Duncker & Humblot (1994)
- Schachtschneider, K. A.:* Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht, in: W. Blomeyer/ders. (Hrsg.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, S. 75 ff., Berlin: Duncker & Humblot (1995)
- Schachtschneider, K. A.:* Die Republik der Völker Europas, ARSP Beiheft 71 (1997), S. 153 ff., Stuttgart: Steiner
- Schachtschneider, K. A.:* Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: W. Nölling/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty (Hrsg.), Währungsunion und Weltwirtschaft, FS W. Hankel, 1999, S. 119 ff., Stuttgart: Lucius & Lucius
- Schachtschneider, K. A.:* Der republikwidrige Parteienstaat, in: Dietrich Murswiek, Ulrich Storost, Heinrich A. Wolff (Hrsg.), Staat - Souveränität - Verfassung, Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag, S. 141 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2000)
- Schachtschneider, K. A.:* Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/2000, S. 13 ff., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Schachtschneider, K. A. mit Hankel, W., Nölling, W. und Starbatty, J.:* Die Euro-Illusion. Ist Europa noch zu retten?, Reinbek: Rowohlt (2001)

- Schachtschneider, K. A.*: Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union, Recht und Politik 1/2001, 16 ff., Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (2001)
- Schachtschneider, K. A.*: Grenzen der Kapitalverkehrsfreiheit, in: ders. (Hrsg.), Rechtsfragen der Weltwirtschaft, S. 253 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2002)
- Schachtschneider, K. A.*: Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, in: W. Hankel/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty (Hrsg.), Der Ökonom als Politiker, Europa Geld und die Soziale Frage, Festschrift für W. Nölling, S. 279 ff., Stuttgart: Lucius & Lucius (2003)
- Schachtschneider, K. A.*: Das europäisierte Deutschland nach dem Konventsentwurf einer "Verfassung für Europa", in: Recht und Politik, 4/2003, S. 202 ff., Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag
- Schachtschneider, K. A.*: Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung, in: St. Brink/H. A. Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, Festschrift für Hans Herbert v. Arnim, S. 779 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2004)
- Schachtschneider, K. A.*: Demokratische und soziale Defizite der Globalisierung, in: H. Neuhaus (Hrsg.), Der Mensch in der globalisierten Welt, Atzelsberger Gespräche 2004, S. 9 ff., Erlangen: Universitätsbund Erlangen-Nürnberg e.V.
- Schachtschneider, K. A.*: Flächentarife und die Soziale Frage, in: R. Krause/W. Veelken/K. Vieweg (Hrsg.), Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa. Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer, S. 245 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2004)
- Schachtschneider, K. A.*: Freiheit in der Republik, Manuskript (2005)
- Schachtschneider, K. A.*: Prinzipien des Rechtsstaates, 6. Aufl., Nürnberg (2005)
- Schachtschneider, K. A.*: Sittlichkeit und Moralität - Fundamente von Ethik und Politik in der Republik, in: ders., Freiheit – Recht – Staat, hrsg. von D. I. Siebold/A. Emmerich-Fritsche, S. 23 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2005)
- Schachtschneider, K. A.*: Medienmacht versus Persönlichkeitsschutz, in: ders., Freiheit – Recht – Staat, hrsg. v. D. I. Siebold/A. Emmerich-Fritsche, S. 268 ff., Berlin: Duncker & Humblot (2005)
- Schachtschneider, K. A.*: Verfassungsklage Dr. Peter Gauweiler vom 27. Mai 2005 gegen das Zustimmungsgesetz Deutschlands zum Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 12. und 27. Mai 2005
- Schachtschneider, K. A.*: Fallstudien zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Nürnberg (2005)
- Schachtschneider, K. A.*: Marktliche Sozialwirtschaft, i.E. (2006)
- Schachtschneider, K. A.* (§§ 5 und 11 mit *Emmerich-Fritsche, A.*): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Lehrstuhl, §§ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, Nürnberg (2005)
- Schachtschneider, K. A./Emmerich-Fritsche, A./Beyer, Th. C. W.*: Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 751 ff., Tübingen (1993)
- Schröder, M.*: Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, § 51, S. 603 ff., Heidelberg: Müller (1987)
- Siebold, D. I.*: Die Welthandelsorganisation und die Europäische Gemeinschaft. Ein Beitrag zur globalen wirtschaftlichen Integration, Berlin: Duncker & Humblot (2003)

- Steindorff, E.:* Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt, ZHR 150, Frankfurt (1986), S.687 ff.
- Stern, K.:* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München: Beck (1980)
- Streinz, R.:* Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: ders., EUV/EGV, Kommentar, S.2571 ff., München: Beck (2003)
- Streinz, R.:* Europarecht, 7. Aufl., München: Beck (2005)
- Tiedje, P./Troberg, J.:* zu Art. 47 Abs. 2, in: v. d. Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, Kommentar, Baden-Baden: Nomos (2003)
- Wägenbaur, R.:* Neue Wege zur Anerkennung der Hochschuldiplome - Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft, EuR 1987, 113 ff., Baden-Baden