

Staatsziel vereintes Europa?

I. Einleitung

Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sprach der ehemalige britische Premierminister *Winston Churchill* am 19. September 1946 an der Universität Zürich über die Zukunft Europas. In seiner Rede forderte er die Schaffung der *United States of Europe*, der „Vereinigten Staaten von Europa“.¹ Freilich dachte er dabei an ein vereinigtes Kontinentaleuropa, das von Frankreich und Deutschland geführt werden sollte. Großbritannien sah er als Freund und Förderer dieses Vereinigten Europas, nicht als Mitglied.

Die Idee eines vereinten Europas lag also nach dem Zweiten Weltkrieg in der Luft, und die Präambel des Grundgesetzes hat sie aufgegriffen. Obwohl man 1949 eine Volksabstimmung über das Grundgesetz vermied, beruft sich die Präambel, so wie sie bis 1990 galt, auf die verfassunggebenden Gewalt des westdeutschen Teilvolkes.² Dieses Deutsche Volk handelte danach „von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“. Deutsche und europäische Einheit waren also verknüpft. Dieser Zusammenhang blieb bestehen. So ging die deutsche Wiedervereinigung 1990 Hand in Hand mit einer Vertiefung der europäischen Integration. Mit dem Einigungsvertrag³ wurde das Grundgesetz geändert. Die Präambel wurde der neuen Lage angepasst, doch blieb das Bekenntnis zum vereinten Europa bestehen. Nach wie vor handelt das Deutsche Volk „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“. Als dann 1992/93 als Gegenstück zur deutschen Wiedervereinigung die Europäische Union mit der Wirtschafts- und Währungsunion gegründet wurde, stand eine weitere Grundgesetzänderung an. Bis dahin hatte die europäische Integration ihre Grundlage in Art. 24 Abs. 1 GG gefunden, wonach der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Als eine solche zwischenstaatliche Einrichtung wurde die Europäische Gemeinschaft bis dahin behandelt.⁴ Nun wurde mit dem neuen Art. 23 ein eigener Europa-Artikel geschaffen.⁵ Dieser greift das Ziel der Präambel auf: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland“ gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG „bei der Entwicklung der Europäischen Union mit ...“ Insofern erscheint das Fragezeichen im Titel meines Beitrags überflüssig: Das vereinte Europa ist seit 1949 Staatsziel.

Doch wie soll die Vereinigung aussehen? Geht es um einen Bundesstaat, einen Staatenbund oder ein *aliud*? Die Vereinigten Staaten von Europa, die *Churchill* vorschlug, lassen an einen Bundesstaat nach US-amerikanischem Vorbild denken. Die Präambel des Grundgesetzes formuliert vorsichtiger. Eine gewisse Konkretisierung findet sich in Art. 23 GG. Dort wird eine Europäische Union als Mittel zur Verwirklichung eines vereinten Europa genannt. Historisch

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Regensburg. Der Vortrag wurde am 11.5.2012 im Rahmen des 6. Kleinen Verwaltungsgerichtstags in Regensburg gehalten. Er ist zur Veröffentlichung im Rundschreiben des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR-Rundschreiben) bestimmt.

¹ Im Original abrufbar unter: <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html> (alle Internetquellen zuletzt abgerufen am 9.5.2012); in deutscher Übersetzung abgedruckt in: U. Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, 2000, S. 307, 310.

² Dazu *Ph. Kunig*, in: I. v. Münch/Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Bd. 1, Präambel, Rn. 32 f.

³ S. Art. 4 des Einigungsvertrags vom 18.9.1990, BGBl. 1990 II, S. 889.

⁴ S. nur BVerfGE 37, 271 (277 f.) – Solange I; BVerfGE 73, 339 (374 f.) – Solange II.

⁵ BGBl. 1992 I, S. 2086.

stand dem verfassungsändernden Gesetzgeber 1992 die Europäische Union vor Augen, die durch den Vertrag von Maastricht⁶ gegründet wurde. Diese Union ist freilich entwicklungs offen. Zudem lässt Art. 23 GG offen, ob es weitere Einigungsschritte jenseits der Europäischen Union geben kann.

Mit der europäischen Finanzkrise scheint die europäische Einigung an einem Scheideweg. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Wirtschafts- und Währungsunion ins Leben gerufen.⁷ Vor zehn Jahren wurde der Euro als Bargeld eingeführt. Die Staatshaushalte blieben jedoch weitgehend in nationaler Verantwortung, und auch die Wirtschaftspolitik wurde eher schwach koordiniert. In der Krise zeigt sich nun, dass eine gemeinsame Währung ohne gemeinsame Wirtschafts- und Haushaltspolitik nicht bestehen kann. Mittlerweile sind mehrere Rettungsfonds aufgelegt worden, um Mitgliedstaaten in Haushaltsnotlagen unter die Arme zu greifen. Der sog. Fiskalpakt soll seine Mitgliedstaaten ähnlich der deutschen Schuldenbremse auf eine strikte Haushaltsdisziplin verpflichten. Auch die Idee einer Wirtschaftsregierung macht die Runde. Die Krise scheint nur zwei Wege offen zu lassen: entweder den Weg zurück aus der Währungsunion zu nationalen Währungen oder aber den Weg nach vorne in eine noch tiefere Union. Die europäische Politik hat mit Rettungsfonds und Fiskalpakt vorerst den Weg nach vorne eingeschlagen. Doch wie soll das vereinte Europa aussehen: Haben Mitgliedstaaten wie Deutschland noch etwas zu sagen, wenn die wesentlichen Entscheidungen in Brüssel fallen? Kann der Deutsche Bundestag seine Rolle als zentrales Legitimationssubjekt behalten? Wenn nicht, ist dann die Demokratie in Europa ein Auslaufmodell? *Andreas Voßkuhle*, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, hat es kürzlich so formuliert: „Die Bürger sollen nicht eines Morgens aufwachen und feststellen, dass diejenigen, die sie gewählt haben, nichts mehr zu entscheiden haben.“⁸ Das ist schön formuliert, doch besteht die Gefahr wirklich? Diesen Fragen ist in einem ersten Teil nachzugehen. Freilich ist nicht ausgemacht, dass der Weg nach vorne in eine vertiefte Integration überhaupt der richtige ist. Daher ist im zweiten Teil zu fragen, wer über das Ziel entscheidet.

II. Welches Europa: Europa der Staaten, der Völker oder der Bürger?

1. Vorgaben des Grundgesetzes

Soll das vereinte Europa ein Europa der Staaten sein, ein Europa der Völker oder eines der Bürger? Das Grundgesetz ist weitgehend offen. Die Präambel sieht Deutschland als „gleichberechtigtes Glied“ in einem vereinten Europa. Das spricht für ein Europa der Staaten. Art. 23 Abs. 1 GG stellt in seinem ersten Satz hingegen andere Kriterien in den Vordergrund: Demokratisch muss die Europäische Union sein, rechtsstaatlich und sozial. Erst danach folgen die föderativen Grundsätze und der Grundsatz der Subsidiarität, die das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten kennzeichnen. Wenn Art. 23 Abs. 1 GG die Demokratie an die erste Stelle setzt, und nicht den Föderalismus, bedeutet das, dass es die Europäische Union nicht nur über die Mitgliedstaaten legitimieren will, sondern direkt über seine Bürger. Neben den Deutschen Bundestag tritt damit das Europäische Parlament als Volksvertretung mit unmittelbarer demokratischer Legitimation.

⁶ Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992, BGBl. 1992 II, S. 1253.

⁷ Heute Art. 3 Abs. 4 EUV, Art. 119 ff. AEUV.

⁸ A. Voßkuhle, Über Demokratie in Europa, APuZ 13/2012, 3 (8).

2. Die intergouvernementale Antwort: ESM und Fiskalpakt

Blickt man auf die aktuellen Maßnahmen zur Eurorettung, verschieben sich freilich die Akzente. Nachdem es seit 2010 verschiedene Notprogramme gegeben hat,⁹ tritt die Eurorettung nun in eine gewisse Konsolidierungsphase ein. Noch in diesem Jahr soll der sogenannte Europäische Stabilitätsmechanismus als ständiger Krisenreaktionsmechanismus seine Arbeit aufnehmen. Seine Grundlage ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 17 EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.¹⁰ In diesem Vertrag, der vor drei Monaten, am 2. Februar 2012, in Brüssel unterzeichnet wurde, gründen die 17 Eurostaaten den Europäischen Stabilitätsmechanismus, kurz: ESM, als internationale Organisation. Der ESM wird also neben der Europäischen Union als eigenständige Organisation errichtet, und er besitzt mit dem Gouverneursrat und einem Direktorium eigene Organe.¹¹ Es handelt sich also um ein intergouvernementales Vorgehen, das neben der supranationalen Union steht. Freilich wird der ESM mit der Union verzahnt. So soll die Gewährung von Stabilitätshilfen durch die Europäische Kommission vorbereitet werden,¹² und eine Schiedsklausel weist Streitigkeiten dem Europäischen Gerichtshof zu.¹³ Kommission und Gerichtshof werden also im Wege der Organleihe für den ESM in Anspruch genommen. Dem Europäischen Parlament werden aber keine Kompetenzen zugewiesen. Demokratische Kontrolle kann also nur durch die nationalen Parlamente ausgeübt werden.¹⁴ Dementsprechend weisen das ESM-Vertragsgesetz¹⁵ und das ESM-Finanzierungsgesetz¹⁶, die derzeit in den Ausschüssen des Deutschen Bundestags beraten werden, dem Bundestag verschiedene Mitwirkungsrechte bei der Ausführung des ESM-Vertrages zu.

Ähnlich ist der sog. Fiskalpakt aufgebaut.¹⁷ Er soll 25 der 27 Unionsstaaten auf eine strengere Haushaltsdisziplin verpflichten und die Kontrollmechanismen, die das Unionsrecht vorsieht,¹⁸ für seine 25 Vertragsstaaten verschärfen. Lediglich das Vereinigte Königreich und Tschechien haben den Vertrag nicht unterzeichnet. Auch der Fiskalpakt weist der Kommission und dem Gerichtshof im Wege der Organleihe Aufgaben zu, nicht aber dem Europäischen Parlament. Wie beim ESM verzichten die Staaten also auch beim Fiskalpakt auf eine supranationale Legitimation.

3. Legitimation über den Deutschen Bundestag

Damit stellt sich die Frage, ob der Deutsche Bundestag die ihm zugewiesene Kontrolle effektiv wahrnehmen kann. Da eine Legitimation über das Europäische Parlament ausfällt, muss der Bundestag sowohl die Errichtung als auch die spätere Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus legitimieren können. Dafür ist es freilich nicht erforderlich, dass der Bundestag die Regelungen, die er verabschiedet, selbst erarbeitet hat. Auch gewöhnliche innerstaatliche Gesetze werden regelmäßig in den Ministerien ausgearbeitet und nicht im Parla-

⁹ Im Überblick *H. Kube/E. Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 f.; s. auch *D. Thym*, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, 167 (168 f.).

¹⁰ Der Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) ist abgedruckt in: BT-Drs. 17/9045, S. 6.

¹¹ S. Art. 4-6 ESM-Vertrag.

¹² Art. 13 ESM-Vertrag.

¹³ Art. 37 Abs. 3 ESM-Vertrag.

¹⁴ *Ch. Calliess*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 (3).

¹⁵ Gesetzesentwurf BT-Drs. 17/9045.

¹⁶ Gesetzesentwurf BT-Drs. 17/9048.

¹⁷ Vertrag vom 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BT-Drs. 17/9046, S. 6.

¹⁸ Art. 126 AEUV.

ment. Wesentlich ist, dass der Bundestag vorgeschlagene Regelungen nicht nur diskutieren, sondern auch verändern kann. Ihm muss im Gesetzgebungsverfahren eine echte Handlungsalternative bleiben.¹⁹ Nur dann kann er als Mitgestalter die von ihm verabschiedete Regelung legitimieren.

Diese Funktion als Mitgestalter kann der Bundestag bei Vorgängen auf der europäischen Ebene allerdings kaum wahrnehmen. Hier wird ihm ein Ergebnis vorgelegt, das in mühseligen Verhandlungen zwischen 17, 25 oder 27 Mitgliedstaaten ausgehandelt wurde. Einzelne Änderungen sind nicht möglich. Verlangt der Bundestag Neuverhandlungen, riskiert er ein Scheitern des Projektes. Zumindest wird das Verfahren massiv verzögert, zumal dann die Parlamente der übrigen Vertragsstaaten mit gleichem Recht Änderungen verlangen können. Lehnt der Bundestag das Verhandlungsergebnis ab, sind die Folgen gerade jetzt in der Finanzkrise unabsehbar. Mitgestalten kann der Bundestag praktisch nicht.

Art. 23 GG sieht dieses Problem und setzt daher in seinen Absätzen 2 und 3 auf eine frühzeitige Beteiligung des Bundestages an den Verhandlungen. Freilich setzen Zeitdruck und die Notwendigkeit, auf der europäischen Ebene Kompromisse zu finden, der Beteiligung enge Grenzen. Zudem verpflichtet Art. 23 Abs. 3 GG die Bundesregierung lediglich, eine Stellungnahme des Bundestages zu berücksichtigen. Damit gewährleistet das Grundgesetz zwar die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung, die frei bleibt, zum Schnüren eines Kompromisses von einer Stellungnahme des Bundestages abzuweichen. Das Mitgestaltungspotenzial des Bundestages bleibt jedoch minimal. Erklärt die Bundesregierung, dass eine bestimmte Position auf der europäischen Ebene nicht durchsetzbar sei, ist der Bundestag, der die Verhandlungen nur aus der Ferne verfolgt, ausgebremst.²⁰

Das ESM-Finanzierungsgesetz soll über die Mitwirkungsrechte des Art. 23 Abs. 3 GG hinausgehen. Zur Wahrung der haushaltspolitischen Verantwortung des Deutschen Bundestages soll danach das Votum des deutschen Vertreters im Gouverneursrat und im Direktorium des ESM in bestimmten Fällen von der vorherigen Zustimmung des Bundestages oder seines Haushaltsausschusses abhängen.²¹ Fehlt es an der Zustimmung, muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. Durch diesen Mechanismus steigt das Blockadepotenzial, ohne dass die Möglichkeiten des Bundestages zur Mitgestaltung und damit zur Legitimation der Tätigkeit von Gouverneursrat und Direktorium nennenswert steigen würden.

In der intergouvernementalen Zusammenarbeit, wie sie nun im Europäischen Stabilitätsmechanismus verwirklicht werden soll, bleiben also die Mitgliedstaaten Herren der Verfahren. Innerhalb der Staaten liegt die Macht aber bei den Regierungen, deren Vertreter in den internationalen Gremien zusammenwirken. Die Parlamente mit ihren Volksvertretern werden weitgehend ausgebootet. Hier zeichnet sich also ein Europa der Staaten ab, aber kein Europa der Völker oder der Bürger. Mit anderen Worten: Intergouvernementale Zusammenarbeit ist souveränitätsfreundlich. Demokratiefreundlich ist sie nicht.

¹⁹ S. auch *H. Scheller*, Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten, APuZ 13/2012, 9 (15).

²⁰ Zu den Problemen wirksamer Kontrolle s. auch *A. Hatje*, Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund, EuR 2010, Beiheft 1, S. 123 (133).

²¹ S. den aktuellen Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Haushaltsausschuss, Ausschussdrucks. 17/4410, und dort die §§ 4 f.

4. Legitimation über das Europäische Parlament

Gewaltenteilung bedeutet auch, dass Aufgaben dem Organ zugewiesen werden, das sie nach seiner Organisation und Zusammensetzung am besten wahrnehmen kann.²² Ist der Bundestag nicht in der Lage, komplexe Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene effektiv zu begleiten, rückt das Europäische Parlament in den Blick. Mit seinen unmittelbar gewählten Volksvertretern ist es das einzige Unionsorgan, das seine Legitimation nicht von den Mitgliedstaaten ableitet und das damit in der Lage ist, eine genuin europäische Legitimation zu vermitteln. Die Rolle des Europäischen Parlaments als Mitgestalter wurde kontinuierlich ausgebaut. Der Vertrag von Lissabon hat das Mitentscheidungsverfahren, in dem Parlament und Rat gemeinsam entscheiden, zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemacht.²³ Gegenüber den nationalen Parlamenten hat das Europäische Parlament den Vorteil, dass es Rat und Kommission auf Augenhöhe begegnet. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kann es Kompromisse aushandeln und die europäische Gesetzgebung auf diese Weise mitgestalten. Damit ist es den nationalen Parlamenten überlegen. Diese Überlegenheit hat sich exemplarisch im Ringen um das Abkommen gegen Produktpiraterie gezeigt, das in den vergangenen Monaten unter seiner Abkürzung ACTA hohe Wellen geschlagen hat. Während der Deutsche Bundestag in der Phase der Vertragsverhandlungen praktisch nicht aktiv geworden ist, hat das Europäische Parlament den Einfluss, der ihm mit dem Vertrag von Lissabon zugewachsen ist, so effektiv genutzt, dass die Verhandlungen in der letzten Phase transparent geworden und wesentliche Bestimmungen entschärft worden sind.²⁴ Es erscheint problematisch, dieses Legitimationspotenzial bei der Eurorettung zu verschenken.

Die Legitimation des Europäischen Parlaments ist freilich immer wieder in Frage gestellt worden. Ein Haupteinwand betrifft seine Zusammensetzung. Gemäß Art. 14 Abs. 2 EUV sind die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament degressiv proportional vertreten, wobei sechs Sitze pro Staat das Minimum bilden und 96 das Maximum. Damit übertrifft der Erfolgswert einer Luxemburger Stimme den einer deutschen Stimme um das Zehnfache.²⁵ Bezeichnenderweise lässt Art. 14 Abs. 3 EUV den Grundsatz der Gleichheit der Wahl unerwähnt. Auch wenn sich diese Ungleichheit mit dem föderalen Charakter der Union rechtfertigen lässt, widerspricht sie doch dem republikanischen Ideal der Gleichheit aller Bürger. Das kann auf Dauer nicht befriedigen. Ist im Rat das föderale Prinzip verwirklicht, spricht viel dafür, die Zusammensetzung des Parlaments dem Ideal der Wahlrechtsgleichheit anzunähern. Defizite in der Zusammensetzung sind aber kein Grund, das vorhandene Legitimationspotenzial des Europäischen Parlaments zu verschenken.

Ein weiterer Einwand betrifft das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit.²⁶ In der Tat steht das Europäische Parlament bislang weit weniger im Blickfeld der Öffentlichkeit als die nationalen Parlamente, und ein gesamteuropäischer Mediendiskurs ist unterentwickelt. Freilich verhält es sich hier ähnlich wie mit der Henne und dem Ei: Solange die wesentlichen Entscheidungen von nationalen Regierungen verantwortet werden, gibt es keinen Grund, warum sich ein europäischer öffentlicher Diskurs herausbilden sollte. Wer das Europäische Parlament als Legitimationsfaktor ausblendet, perpetuiert die staatszentrierte Öffentlichkeit.

²² Sog. funktionale Gewaltenteilung; s. BVerfGE 68, 1 (86) – NATO-Doppelbeschluss; bestätigend BVerfGE 95, 1 (15) – Südumfahrung Stendal.

²³ S. nun Art. 294 AEUV.

²⁴ S. R. *Uerpmann-Witzack*, Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) als Herausforderung für die Demokratie in Europa, AVR 49 (2011), 103 (113 ff.).

²⁵ BVerfGE 123, 267 (374 f.) – Lissabon.

²⁶ S. nur BVerfGE 123, 267 (359) – Lissabon.

5. Doppelte Legitimation im Mehrebenensystem

Ist es vorstellbar, dass Bundestag und Europäisches Parlament gleichzeitig demokratische Legitimation vermitteln? Das Bundesverfassungsgericht bezweifelt dies. Ausgangspunkt ist Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Zur Staatsgewalt gehören nicht nur alle drei Gewalten, sondern insgesamt jedes hoheitliche Handeln. Untersagt die Europäische Kommission eine Unternehmensfusion, übt sie ebenso Hoheitsgewalt aus wie die Stadt Regensburg, wenn sie einen Entwässerungsgebührenbescheid erlässt. In beiden Fällen handelt es sich um Staatsgewalt, die gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vom Volke ausgehen muss – aber: wer ist das Volk?

Vertritt man einen individualistischen Ansatz, ist auf die jeweiligen Bürger abzustellen. Demnach würde die Tätigkeit der Regensburger Stadtkämmerei, die Entwässerungsgebühren erhebt, in erster Linie von den Regensburger Bürgern legitimiert, während das Handeln der Europäischen Kommission von den Unionsbürgern zu legitimieren wäre. Diesem individualistischen Ansatz entspricht es, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Art. 14 Abs. 2 S. 1 EUV als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bezeichnet werden. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG lässt zwar mit dem Volksbegriff zunächst an ein Kollektiv denken, ist aber ohne weiteres offen für eine Auslegung, wonach dieses Kollektiv aus den jeweils relevanten Bürgern besteht.

Das Bundesverfassungsgericht ist diesem individualistischen Ansatz allerdings nicht gefolgt. Es geht vielmehr von der Einheit des Staatsvolkes aus.²⁷ Volk im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG ist danach stets das deutsche Volk. Für ein eigenständiges Gemeindevolk ist damit kein Raum. Die kommunale Hoheitsgewalt muss vielmehr vom örtlich begrenzten kommunalen Teilvolk des deutschen Volkes ausgehen. Mit dieser Begründung hat das Bundesverfassungsgericht dem kommunalen Ausländerwahlrecht 1990 eine Absage erteilt.²⁸ Übertragen auf die Europäische Union bedeutet dies, dass europäische Hoheitsgewalt nicht von einem europäischen Volk ausgehen kann, sondern nur vom deutschen Volk und von den anderen nationalen Völkern der Mitgliedstaaten. In seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon hat das Bundesverfassungsgericht diese Einheit des Staatsvolkes betont: Solange die Mitgliedstaaten souverän sind, kann auch die europäische Hoheitsgewalt nur von den Völkern der Mitgliedstaaten legitimiert werden. Würde ein europäisches Volk als eigenständiges Legitimationssubjekt entstehen, wäre die Europäische Union ein souveräner Staat, und die Mitgliedstaaten würden zu bloßen Gliedstaaten degradiert.²⁹ In diesem Modell ist es konsequent, das nationale Parlament als die zentrale Legitimationsinstanz anzusehen³⁰ und dem Europäischen Parlament bestenfalls eine „stützende“³¹ oder „zusätzliche“³² Legitimation zuzusprechen, wie es das Bundesverfassungsgericht tut.

Allerdings genügt ein Blick auf die kommunale Ebene, um zu sehen, dass der monistische Ansatz des Bundesverfassungsgerichts nicht haltbar ist. So wird der Regensburger Stadtrat von allen Unionsbürgern gewählt, die sich in Regensburg mit dem Schwerpunkt ihrer Le-

²⁷ Sehr kritisch dazu *B.-O. Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 5 (1994), 305 ff.; s. auch *R. Uerpmann-Witzack*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 2), Art. 23 Rn. 18 m. w. Nachw.

²⁸ BVerfGE 83, 37 (50 ff.).

²⁹ S. BVerfGE 123, 267 (349, 398, 404) – Lissabon, zum „Wechsel des demokratischen Legitimationsobjekts“.

³⁰ BVerfGE 89, 155 (184, 186) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (364) – Lissabon; ebenso *Vofßkuhle* (Fn. 8), S. 8.

³¹ BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht.

³² BVerfGE 123, 267 (368) – Lissabon; s. auch ebenda, S. 364, wonach die über die nationalen Parlamente vermittelte Legitimation durch das Europäische Parlament „ergänzt und abgestützt“ wird.

bensbeziehungen aufhalten.³³ Das Regensburger Stadtvolk besteht also nicht nur aus Deutschen, sondern auch aus anderen Unionsbürgern. Es ist mehr als ein bloßes Teilvolk des deutschen Volkes. Gegen das kommunale Unionsbürgerwahlrecht hat auch das Bundesverfassungsgericht nichts einzuwenden.³⁴ Es zeigt aber, wie wenig die These von der Einheit des Legitimationssubjekts haltbar ist.³⁵

Eine angemessene Vertiefung der europäischen Integration kann nur gelingen, wenn man sich von der klassischen Dichotomie von Staat oder Nicht-Staat verabschiedet. Ein Wechsel des Legitimationssubjekts dergestalt, dass die Europäische Union als souveräner Staat an die Stelle ihrer Mitgliedstaaten tritt, ist auf absehbare Zeit nicht vorstellbar. Europa ist nur als Mehrebenensystem³⁶ denkbar, in dem verschiedene Hoheitsträger mit jeweils eigenständiger Legitimation untereinander koordiniert werden. In einem solchen Mehrebenensystem ist Platz für einen Bundestag und ein Europäisches Parlament, die gleichzeitig auf unterschiedlichen Ebenen demokratische Legitimation vermitteln. Das entscheidende Legitimationssubjekt ist in diesem Modell nicht ein Staatsvolk. Die entscheidenden Legitimationssubjekte sind die europäischen Bürger.

Damit ergibt sich die Antwort zur ersten Frage: Europa wird ein Europa der Staaten bleiben und vielleicht auch ein Europa der Völker. Vor allem aber muss es ein Europa der Bürger sein.

III. Wer entscheidet über Europa?

Die Grundfrage, ob die europäische Einigung überhaupt vorangetrieben werden sollte, ist damit noch nicht beantwortet. In der Eurokrise scheint lediglich klar zu sein, dass es ein Verharren auf dem jetzigen Stand der Integration nicht geben kann. Soll der Euro als gemeinsame europäische Währung erhalten bleiben, muss die Integration vertieft werden. Doch lohnt es sich wirklich am Euro festzuhalten? Vielleicht ist es besser, die Integration zurückzufahren? Damit stellt sich die zweite Frage: Wer entscheidet über Europa?

1. Vorgaben des Grundgesetzes

Das Grundgesetz gibt mit seinem Bekenntnis zum vereinten Europa³⁷ eine integrationsfreundliche Tendenz vor.³⁸ Wer die Integration vertiefen will, muss sich vor der Verfassung grundsätzlich nicht rechtfertigen. Wie Einzelstaatlichkeit und Einheit richtig auszubalancieren sind, lässt das Grundgesetz jedoch weitgehend offen. Damit ist es *de constitutione lata* vorrangig Sache der politischen Organe des Bundes, über den Fortgang der Integration zu entscheiden, so wie es Bundesregierung und Bundestag in Hinblick auf ESM und Fiskalpakt gerade tun. Doch kommen weitere Akteure ins Spiel.

2. Die prozessual verzerrte Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Ein wesentlicher Akteur ist das Bundesverfassungsgericht. Es kann zwar keine politische Initiative ergreifen, aber es kann mit seiner Rechtsprechung den Rahmen für die weitere Integration abstecken, so wie es das kontinuierlich und in jüngster Zeit verstärkt getan hat. Zu den

³³ S. Art. 1 Abs. 1 des bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes.

³⁴ So schon BVerfGE 83, 37 (59); s. auch Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 7.9.2009 – HVerfG 03/08, NVwZ-RR 2010, 129 (131).

³⁵ S. dagegen auch R. Uerpmann, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im demokratischen Staat, Staatswissenschaft und Staatspraxis 6 (1995), 3 (13 ff.).

³⁶ Dazu F. Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, S. 35 ff.; Ch. Möllers, Gewaltengliederung, 2005, S. 210 ff.

³⁷ S. oben zu I.

³⁸ So auch BVerfGE 123, 267 (346 f.) – Lissabon.

Leitentscheidungen gehören das Maastricht-Urteil³⁹ von 1993 ebenso wie das Lissabon-Urteil⁴⁰ aus dem Jahr 2009. In den letzten Monaten sind die Urteile zum Eurorettungsschirm⁴¹ und zur Parlamentsbeteiligung beim Vollzug des Rettungsschirms⁴² hinzugekommen.

Betrachtet man diese Urteile, fällt allerdings auf, dass die Zentralnorm des Grundgesetzes zur europäischen Integration, Art. 23 GG, praktisch nicht vorkommt. Das hat vor allem prozessuale Gründe. Als Prüfungsmaßstab kann Art. 23 GG fast nur im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG aktualisiert werden. Die Zustimmungsgesetze zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon oder heute zum Europäischen Stabilitätsmechanismus und zum Fiskalpakt sind zwar an sich taugliche Gegenstände einer abstrakten Normenkontrolle. Das Verfahren kann aber nur durch die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags eingeleitet werden. Bisher hat der europapolitische Konsens in Deutschland ein solches Verfahren verhindert. Das Bundesverfassungsgericht musste also auf andere Verfahrensarten ausweichen. So hat es Verfassungsbeschwerden für zulässig erklärt, mit denen geltend gemacht wurde, dass das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag seine Substanz verlöre, weil die Kompetenzen des Bundestages ausgehöhlt würden. Damit war aber die Perspektive vorgegeben. Prüfungsmaßstab konnte nur die Wahlrechtsgarantie nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit den demokratischen Grundsätzen des Art. 20 GG sein, die durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt sind.⁴³ Analysiert man die europäische Einigung durch die Brille des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, dann liegt es in der Tat nahe, dessen Kompetenzen als zentrale Legitimationsinstanz in den Vordergrund zu stellen, wie es das Bundesverfassungsgericht tut.⁴⁴ Damit gerät Art. 23 GG aus dem Blick. Das Bundesverfassungsgericht weist zwar zutreffend darauf hin, dass Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG die europäische Integration auf bestimmte verfassungsrechtliche Strukturvorgaben verpflichtet.⁴⁵ Dass die demokratischen Grundsätze, die Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nennt, auch auf europäischer Ebene verwirklicht werden können, kommt jedoch nicht in den Blick. Die Urteile zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon sowie zum Eurorettungsschirm sind auf diese Weise zu erklären. Lediglich das jüngste Urteil zur Parlamentsbeteiligung ist im Organstreit ergangen. Auch hier ging es jedoch nicht um Art. 23 GG, sondern um Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

Besonders problematisch ist es, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit seinem verzerrten Blick auf die Strukturprinzipien konzentriert, die gemäß Art. 79 Abs. 3 GG jeder Verfassungsänderung entzogen sind. Dieser Ansatz ist vor allem historisch zu erklären. Ursprünglich beruhte die europäische Integration auf Art. 24 Abs. 1 GG, der in seiner lapidaren Kürze keinerlei materielle Anforderungen an die Europäischen Gemeinschaften formulierte. Daher wurde auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückgegriffen, um solche Schranken zu finden.⁴⁶ Diesen Weg hat das Bundesverfassungsgericht weiter verfolgt, obwohl Art. 23 GG mittlerweile hinreichend präzise Anforderungen normiert. Die Beschränkung auf Art. 79 Abs. 3 GG führt aber zu einem problematischen Alles oder Nichts: Integrations Schritte, die nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gegen die Grundprinzipien des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen, lassen sich auch nicht im Wege der Verfassungsänderung legitimieren. Folgerichtig deutet das

³⁹ BVerfGE 89, 155.

⁴⁰ BVerfGE 123, 267.

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., NJW 2011, 2946.

⁴² BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495.

⁴³ BVerfGE 89, 155 (171 f.) – Maastricht; 123, 267 (330) – Lissabon; Urt. v. 7.9.2011 (Fn. 41), Rn. 96-102.

⁴⁴ Oben zu II 5.

⁴⁵ BVerfG (Fn. 41), Rn. 101.

⁴⁶ Dazu im Überblick und zusammenfassend *O. Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 2), Art. 24 Rn. 58 ff.

Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil an, dass eine Vertiefung der Integration nur im Wege eine Verfassungsneuschöpfung zu haben sein könnte.⁴⁷

Der Blick des Bundesverfassungsgerichts auf die Europäische Integration ist also aus prozesualen Gründen durch Art. 38 Abs. 1 GG verzerrt und durch Art. 79 Abs. 3 GG zusätzlich eingengt. Korrigieren ließe sich dies durch ein neues Verfahren, das es dem Bundesverfassungsgericht erlaubt, die europäische Integration unmittelbar am Maßstab des Art. 23 GG zu messen. In Betracht käme beispielsweise eine Popularklage gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, die Angelegenheiten der Europäischen Union betreffen. In einem solchen Verfahren könnte das Bundesverfassungsgericht europäische Integrationsschritte umfassend am Grundgesetz messen. Art. 23 GG würde automatisch zum Ausgangspunkt der Kontrolle.

3. Was sagt das Volk?

Da das Bundesverfassungsgericht bislang mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG operiert, scheinen die Grenzen der Integration nahezu erreicht. Damit rückt die Verfassungsneuschöpfung in den Blick. Art. 146 GG sieht eine solche Neuschöpfung vor, ohne ein Verfahren zu regeln. Letztlich handelt es sich um einen revolutionären Akt, bei dem die bestehende Verfassung vollständig ersetzt wird. Dass es nötig sein soll, in dieser Weise verfassungsrechtlich bei Null anzufangen, um einen seit Jahrzehnten andauernden Prozess fortzusetzen, erscheint schwer verständlich. Dementsprechend haben Richter des Bundesverfassungsgerichts bereits angedeutet, dass sich der Weg über Art. 146 GG darin erschöpfen könnte, wenige Artikel des Grundgesetzes zu verändern.⁴⁸ Das ändert freilich nichts daran, dass die Verfassungsneuschöpfung den Geltungsgrund des bisherigen Grundgesetzes beseitigen und damit den gesamten *acquis constitutionnel* in Frage stellen würde. Ist das wirklich nötig, wo doch das Staatsziel eines vereinten Europas seit 1949 im Grundgesetz steht?⁴⁹

Liest man die beiden einschlägigen Absätze des Lissabon-Urteils,⁵⁰ scheint es dem Bundesverfassungsgericht vorrangig um etwas anderes zu gehen, nämlich darum, dass die verfassten Staatsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat an ihre Legitimationsgrenzen stoßen, wenn es um Integrationsschritte geht, deren Tragweite nicht absehbar ist. Auch wenn Art. 146 GG das Verfahren der Verfassungsneuschöpfung nicht regelt, setzt das Bundesverfassungsgericht offenbar einen Volksentscheid voraus.⁵¹ Ziel ist es also, grundlegende Integrationsschritte dem Volk zur Entscheidung vorzulegen, von dem gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht. Dabei geht es auch um die Zuweisung von Verantwortung.⁵² Der Bundestag scheint überfordert, wenn unter Zeitdruck komplexe Entscheidungen zu treffen sind, die den Staatshaushalt mit unvorstellbar hohen Beträgen belasten können. Das Bundesverfassungsgericht kann diese Verantwortung auch nicht übernehmen. Also erscheint es in einer Demokratie konsequent, die Grundentscheidung dem Volk zurückzugeben.

Dieses Ziel lässt sich freilich einfacher erreichen als über einen revolutionären Akt. In seinem zweiten Satz bestimmt Art. 20 Abs. 2 GG ohnehin, dass das Volk seine Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausübt. Zwar kennt das Grundgesetz Volksabstimmungen bisher

⁴⁷ S. BVerfGE 123, 267 (331 f., 359 ff.).

⁴⁸ P. M. Huber im Interview mit W. Janisch/H. Prantl, Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes, Süddeutsche Zeitung v. 19.9.2011, S. 6; A. Voßkuhle, zitiert nach beck-aktuell, becklink 284799 v. 7.7.2009, abrufbar unter <http://beck-online.beck.de/>.

⁴⁹ Verneinend auch J. Wieland, Die Zukunft Europas – Krise als Chance, JZ 2012, 213 (218 f.).

⁵⁰ BVerfGE 123, 267 (331 f.).

⁵¹ So ausdrücklich A. Voßkuhle im Interview vom M. Amann/I. Kloepfer, Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 25.9.2011, S. 36 (37).

⁵² Von einer Integrationsverantwortung spricht BVerfGE 123, 267 (351) – Lissabon.

nur bei einer Neugliederung des Bundesgebiets.⁵³ Das ließe sich aber durch einfache Verfassungsänderung gemäß Art. 79 GG ändern. So könnte Art. 23 Abs. 1 GG um einen zusätzlichen Satz ergänzt werden, der es Bundestag und Bundesrat gestattet, Zustimmungsgesetze zu europäischen Reformverträgen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Lässt man sich von den Grundgedanken der Verfassungsrechtsprechung leiten, wäre es dann durchaus möglich, bei einer wesentlichen Vertiefung der Integration aus Art. 20 Abs. 2 GG eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Plebiszit abzuleiten. Rechtlich wäre das alles vergleichsweise unspektakulär. Politisch könnte es als Wagnis erscheinen, weil die Bürgerinnen und Bürger die Vertiefung ablehnen könnten. Die nationale Politik wäre gezwungen, nachdrücklich für Europa zu werben. Europa könnte nicht länger ein Projekt der Eliten bleiben. Es müsste für alle oder wenigstens für die Mehrheit der Abstimmenden klar werden, warum sich Europa lohnt. Der Zwang, Europa zu vermitteln und für Europa zu werben, mag unbequem erscheinen. Für Europa wäre es eine große Chance.

⁵³ S. Art. 29, 118a GG.