

# § 214

## Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration

*Paul Kirchhof*

### Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Staatenverbund	1– 42	III. Staatengründende Gewalt	
I. Staatenbund und Staat	1– 18	des Staatsvolkes	113–133
1. Hoheitsbefugnisse	1– 9	1. Normativität und Faktizität	113–120
2. Nichtstaatlichkeit	10– 16	2. Notwendigkeit des Staates	121–124
3. Verbund von Staaten	17– 18	3. Verfassungsergebende Gewalt des Staatsvolkes	125–127
II. Ziele der Union	19– 42	4. Verfassung Europas?	128–133
1. Frieden	20– 22	D. Föderative und soziale Grundsätze	134–138
2. Werte der Union	23– 29	I. Föderalstruktur	134–135
3. Wohlergehen ihrer Völker	30– 31	II. Solidarität	136–138
4. Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht	32– 36	E. Kooperation im Recht	139–191
5. Binnenmarkt	37– 39	I. Kooperationsprinzip	139–141
6. Wirtschaft und Währung	40– 42	II. Moderne Formen der Gewaltenbalance	142–156
B. Struktur der Union	43– 97	1. Rechtsquellen	143–144
I. Mitgliedstaaten als Ausgangspunkt	43– 54	2. Freiheitssichernde Gewaltenbalance	145–147
1. Legitimation	43– 48	3. Entscheidungsverantwortlichkeit	148–150
2. Verfaßtheit der Mitgliedstaaten	49– 50	4. Zukunfts- und Gegenwartsorganisationen	151–155
3. Struktursicherungsklausel, Identitätsgarantie, Integrationsverfahren	51– 54	a) Zukunftsgewalt	152–154
II. Gemeinschaft des Rechts	55– 93	b) Gegenwartsgewalt	155
1. Gefährdung des Rechts	55– 79	5. Gewaltenkooperation	156
a) Rechtsetzung	57– 60	III. Rechtsetzung	157–170
b) Grundrechte	61– 68	1. Primäres Europarecht	158–162
c) Richtlinien	69– 71	2. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	163–166
d) Verschuldensgrenzen	72– 79	3. Legitimation und Legalität	167–170
2. Rückgewinnung des Rechts	80– 88	IV. Richterliche Demokratisierung der Union	171–181
a) Not kennt ein Gebot	82– 83	V. Kooperation zwischen BVerfG und EuGH	182–191
b) Keine interpretatorischen Überdehnungen	84	1. Kompetenzklarheit im Ausgangsbefund	182–183
c) Annäherung an den rechtlich gebotenen Zustand	85– 88	2. Kompetenzüberschneidungen	184–186
3. Euro als Chance	89– 93	3. Entflechtung	187–191
III. Recht auf Rädern	94– 97	F. Bibliographie	
C. Demokratische Grundsätze	98–133		
I. Demokratieprinzip als eine Säule der Integration	98–104		
II. Souveränität des Mitgliedstaates	105–112		

## A. Staatenverbund

### I. Zwischen Staatenbund und Staat

#### 1. Gemeinsame Ausübung von Hoheitsbefugnissen

- 1** Staatsrechtliches Verständnis der EU Die Europäische Union ist von Staaten gegründet worden, die von ihren Verfassungen zur europäischen Integration beauftragt sind. Die Union findet in Verfassungsstaaten und Staatenverfassungen ihr rechtliches Fundament. Sie ist deshalb in ihrer Eigenheit staatsrechtlich zu verstehen. Gerade in der gegenwärtigen Krise, in der das Europarecht Autorität und Gestaltungskraft zu verlieren droht, müssen wir uns auf die gemeineuropäischen Grundsätze der Staatsrechtsverfassungen und ihrer Europäisierungsaufträge besinnen, um auf dieser Grundlage das Recht zu sanieren.
- 2** Gleiche Mitgliedstaaten mit nationaler Identität Die Europäische Union ist ein Staatenverbund<sup>1</sup>. Nach dem Selbstverständnis der Gründerstaaten und nach der Konzeption des Unionsvertrages sind die Mitgliedstaaten in der Union enger verbunden als in der vertraglich vereinbarten Zusammenarbeit eines Staatenbundes, haben aber nicht den Willen und erfüllen nicht die Voraussetzungen, einen Staat zu bilden. Die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs haben am 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh als „im Rahmen des Vertrages über die Europäische Union unabhängige und souveräne Staaten aus freien Stücken beschlossen“, „einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben“<sup>2</sup>. Diese Unionsgründung bestätigt den Unionsvertrag, der die Union verpflichtet, „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität“ zu achten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen ... zum Ausdruck kommt“ (Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV).
- 3** Ein Rat aus Staatschefs Innerhalb der Europäischen Union handeln die Staaten im Verbund. Der Impuls- und Richtliniengeber für die europäische Politik, der Europäische Rat (Art. 15 Abs. 1 EUV), wird aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten gebildet (Art. 15 Abs. 2 EUV). Er entscheidet grundsätzlich im Konsens (Art. 15 Abs. 4 EUV). Seine Mitglieder entwickeln in einer „Club“-Atmosphäre<sup>3</sup> – in persönlicher Wertschätzung, mit ähnlichen Leitvorstellungen von Europa, in gegenseitigem Entgegenkommen – Ziele und Prioritäten der Europapolitik. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten gewinnen durch demokratische Wahl im jeweiligen Mitgliedstaat ihr Mandat, sind als Verfassungsorgane ihrer Verfassungsstaaten entsandt, werden durch

1 BVerfGE 89, 155 (184, 188f.) – Maastricht; zum Begriff bereits *Paul Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: HStR VII, <sup>1</sup>1992, § 183 Rn. 38 und passim. Dazu *Stegfried Broß*, Überlegungen zur Europäischen Staatswährung, in: JZ 2008, S. 227; *Peter M. Huber*, Das europäisierte Grundgesetz, in: DVBl 2009, S. 574; *Paul Kirchhof*, Der europäische Staatenverbund, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, <sup>2</sup>2009, S. 1009.

2 Teil B Anlage 1 des Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs vom 11. und 12. 12. 1992 in Edinburgh (BullBReg. 140, S. 1290); BVerfGE 89, 155 (189) – Maastricht.

3 *Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim*, Europarecht, <sup>5</sup>2011, § 5 Rn. 61.

ihre Verfassungen – Art. 23 Abs. 1 GG – zur Mitwirkung an der Europäischen Union verpflichtet und an das auf dieser Grundlage zustande gekommene Europarecht gebunden.

Das Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union, der Rat (Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV), besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministeriebene (Art. 16 Abs. 2 EUV). Die Zusammensetzung des Rates bestimmt sich also wiederum nach nationalem Verfassungsrecht; in Deutschland sind dieses die Bundesminister, in der Praxis des Rates auch Staatssekretäre, bei den Gesetzgebungsgegenständen der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks auch Vertreter der Länder (Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG). Die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat sind weisungsabhängig<sup>4</sup>, werden in der Perspektive des nationalen – europaoffenen – Verfassungsstaates tätig. Der Rat ist Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten, „der Herren der Verträge“, dementsprechend nach dem Bild der Staatengleichheit verfaßt, nicht proportional repräsentativ nach der Zahl der Bürger, die er vertritt<sup>5</sup>.

Auch das Europäische Parlament übt als ein Organ der Europäischen Union nur abgeleitete öffentliche Gewalt aus, braucht deshalb nicht vollständig den herkömmlichen demokratischen Anforderungen zu genügen<sup>6</sup>. Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit – ein Bürger, eine Stimme – gilt für die demokratische Wahl des Repräsentanten durch ein Volk, nicht in gleicher Weise bei der Wahl einer Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker<sup>7</sup>. Das System bestimmter Kontingente von Parlamentssitzen je Mitgliedstaat und einer degressiv proportionalen Vertretung der Staatsbürger im Parlament (Art. 14 Abs. 2 AEUV) sucht einen Ausgleich zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit und dem staatlichen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit. Das hat zur Folge, daß das Gewicht der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsschwachen Mitgliedstaates etwa das zwölfwache des Gewichts der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsstarken Mitgliedstaates betragen kann<sup>8</sup>, daß demnach die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Parlament nicht eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentieren muß<sup>9</sup>. Das Europäische Parlament ist auch nach Aufgaben und Befugnissen keinesfalls ein herkömmlicher Gesetzgeber. Es verfügt nicht über ein Initiativrecht zur Einleitung eines Rechtssetzungsverfahrens; dieses ist grundsätzlich der Kommission vorbehalten (Art. 194 Abs. 2 AEUV)<sup>10</sup>. Das Europäische Parlament wird zwar gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber, einschließlich des Haushaltsgesetzgebers tätig

4

Verfassungsgebunden und weisungsabhängig

5

Parlament als Vertreter vertraglich verbundener Völker

4 Oppermann/Classen/Nettesheim (N 3), § 5 Rn. 68.

5 BVerfGE 123, 267 (368) – Lissabon.

6 BVerfGE 123, 267 (368, 371) – Lissabon.

7 BVerfGE 123, 267 (371) – Lissabon.

8 BVerfGE 123, 267 (374) – Lissabon.

9 BVerfGE 123, 267 (372) – Lissabon, dort S. 378 auch zu dem Versuch, den Rat im Rechtssetzungsverfahren mit gewogenen Stimmen zu beteiligen und dadurch einen neuen demokratischen Legitimationsstrang zu schaffen.

10 Vgl. aber Art. 225 AEUV und dazu *Manfred A. Dausies*, Europaparlament erkämpft Stärkung seines Initiativforderungsrechts, in: *EuZW* 2010, S. 241.

- Mitentscheidendes Gesetzgebungsorgan (Art. 14 Abs. 1 S. 1 AEUV). Im Gesetzgebungsverfahren hat es ein echtes Mitentscheidungsrecht gewonnen; es wirkt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) gleichberechtigt mit dem Rat als gemeinsamer Gesetzgeber zusammen. Doch kann das Parlament aus eigener Kompetenz nicht autonom ein Gesetz beschließen oder inhaltlich gestalten.
- 6** Geltung des Europarechts kraft staatlichen Rechtsanwendungsbefehls  
Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab<sup>11</sup>. Wenn Europarecht von europäischen Organen beschlossen wird, gilt es noch nicht in Deutschland. Erst wenn das deutsche Parlament bestimmte Kompetenzen und Befugnisse auf die Europäische Union übertragen (Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG), damit die Brücke gebaut hat, über die das Europarecht Deutschland erreicht, entsteht der Rechtsgrund, der die Unionsverträge und die aufgrund dieser Verträge ergangenen Rechtsakte in Deutschland verbindlich macht.
- 7** Gewaltenteilung im Verwaltungsverbund  
In dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Union (Art. 5 EUV) und dem Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrecht ist eine Form moderner Gewaltenteilung angelegt. Die Union gewinnt beachtliche Rechtsetzungsgewalt, die Rechtsdurchsetzung bleibt im Prinzip bei den Mitgliedstaaten. Die Union wird auf eine Teilkompetenz zur Wahrnehmung von Hoheitsgewalt verwiesen. Der Gegenstand der Unionstätigkeit ist beschränkt. Europäische Hoheitsgewalt und Bürger begegnen sich in der Regel mittelbar, vermittelt durch die Mitgliedstaaten. Für den Vollzug von Unionsrecht wird von einem „Verwaltungsverbund“ gesprochen<sup>12</sup>. Jeder einzelne Mitgliedstaat vollzieht das Unionsrecht in seiner verfassungsstaatlichen Verantwortlichkeit, dort aber in einer „dauerhaften Integrationsverantwortung“<sup>13</sup>, die allen deutschen Verfassungsorganen obliegt und darauf gerichtet ist, im Rahmen der europäischen Integration dafür Sorge zu tragen, daß das politische System der Bundesrepublik Deutschland und das der Europäischen Union den unaufgebaren Verfassungsgrundsätzen (Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG) entsprechen. Der Verbund von Verfassungsstaaten europäisiert insbesondere das nationale Verwaltungsrecht, entwickelt Ansätze zu einer europäischen Verwaltungsrechtsordnung<sup>14</sup>.
- 8** Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH  
Bei der rechtsprechenden Gewalt betont das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit die Eigenständigkeit der Gerichte, begründet in diesem Rahmen ein Kooperationsverhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäi-

11 BVerfGE 89, 155 (190) – Maastricht.

12 Eberhard Schmidt-Aßmann, Der europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des europäischen Verwaltungsrechts, in: ders./Bettina Schöndorf-Haubold (Hg.), Der europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1; Matthias Ruffert, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, in: DÖV 2007, S. 761.

13 BVerfGE 123, 267 (356) – Lissabon.

14 Jürgen Schwarze (Hg.), Europäisches Verwaltungsrecht, 1988, 2 Bde.; Stefan Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1999; Claus Dieter Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996; Schmidt-Aßmann (N 12); Ruffert (N 12); Claus Dieter Classen, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: VVDStRL 67 (2008), S. 365f.; Giovanni Biaggini, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, ebd. S. 413f.

schem Gerichtshof<sup>15</sup>. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet, daß die Verfassung, insbesondere deren Grundrechte, einen wirksamen Schutz auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sicherstellen, garantiert Grundrechtsschutz in Deutschland nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen, sondern gegenüber jeder in Deutschland ausgeübten Hoheitsgewalt<sup>16</sup>. Der Europäische Gerichtshof sichert demgegenüber die verlässliche und einheitliche Anwendung des Europäischen Rechts. Für die Garantie des Verfassungsrechts ist er nicht zuständig. Wenn sich dann das Bundesverfassungsgericht auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards zurückzieht<sup>17</sup>, also grundsätzlich auf den hinreichenden Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof vertraut und sich insoweit auf eine Gewährleistungsfunktion bei einer nicht erwarteten Rechtsprechungsschwäche des Europäischen Gerichtshofes beschränkt, so greifen hier mitgliedstaatliche und europäische Gerichtsbarkeit – sich gegenseitig ergänzend – Hand in Hand.

Die Europäische Union ist somit ein Verbund, „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – d.h. die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“<sup>18</sup>.

9

Begriff „Verbund“

## 2. Nichtstaatlichkeit

Die Europäische Union erfüllt derzeit nicht die Voraussetzungen, aus der ein demokratischer Verfassungsstaat erwächst. Demokratie ist von bestimmten vorrechtlichen Voraussetzungen abhängig, baut auf ein Staatsvolk, stützt sich auf eine ständige freie Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Anliegen und Ideen, in der sich politische Ziele klären und wandeln<sup>19</sup>, aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen des Volkes vorformt. Die von den Hoheitsorganen verfolgten politischen Zielvorstellungen müssen allgemein sichtbar und verstehbar sein. Der wahlberechtigte Bürger soll sich mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache verständigen. Europaweit wirksame Parteien, Verbände, Presse und Rundfunk sollen diese Auseinandersetzung vermitteln, aus der heraus sich eine öffentliche Meinung in Europa bilden kann<sup>20</sup>. Dabei scheinen die Diskussionsformen und Sprachkulturen in den Mitgliedstaaten der Europäischen

10

Öffentliche  
Vorprägung des  
politischen Willens

15 BVerfGE 89, 155 (175) – Maastricht; vgl. im übrigen *Ulrich Hufeld*, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, in: ders./Astrid Epiney (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2010, S. 33 (65 f.).

16 BVerfGE 89, 155 (175) – Maastricht; Abweichung von BVerfGE 58, 1 (27) – Eurocontrol; vgl. schon BVerfGE 73, 339 (386) – Solange II; aber auch BVerfGE 118, 79 (95) – Treibhausgas-Emissionsberechtigung.

17 BVerfGE 73, 339 (387) – Solange II.

18 Zum Begriff vgl. N 1; Zitat: BVerfGE 123, 267 (348) – Lissabon.

19 BVerfGE 89, 155 (185) – Maastricht.

20 BVerfGE 89, 155 (185) – Maastricht.

Union aber eher von einer empörten als einer auf Lösungen drängenden Gesellschaft geprägt zu sein<sup>21</sup>. Die veröffentlichte Meinung äußert Kritik, Enttäuschung, Widerstandsbereitschaft, auch Resignation, sucht aber weniger Konzeptionen für eine erneuerte Union zu entwerfen und nachhaltig durchzusetzen.

- 11**  
Kein europäisches Staatsvolk  
Der Unionsvertrag begründet keinen Staat, der sich auf ein europäisches Staatsvolk stützen könnte. Demokratie baut auf ein geistig, sozial und politisch verbundenes Staatsvolk, verankert den Prozeß politischer Willensbildung in seinem Staatsvolk, das die Hoheitsgewalt legitimiert und steuert, sich politisch auch jenseits von Wahlen und Abstimmungen immer wieder äußert. Der Bürger entfaltet seine Freiheit in politischer Zugehörigkeit zu seinem Staat, nimmt in der Wahl Einfluß auf den Staat, bringt auch die rechtliche Zugehörigkeit zu seinem Staat in Wohnung und Aufenthalt, in Beruf und Bildung, in Mitgliedschaft in Vereinen, Verbänden und Parteien zum Ausdruck<sup>22</sup>.
- 12**  
Kein Staatsgebiet  
Die Union verfügt über keine originäre Gebietshoheit. Der Geltungsbereich der Unionsverträge wird durch die Staatsgebiete der Mitgliedstaaten definiert (Art. 52 Abs. 1 EUV); für weitere Gebiete wird die Geltung des Europarechts für einzelne Sachbereiche erweitert (Art. 355 AEUV). In diesem abgeleiteten, räumlichen Geltungsbereich der Verträge übt die Union ihre Hoheitsgewalt nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EUV) und dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV), also in rechtlich begrenzten Einzelzuständigkeiten aufgrund mitgliedstaatlicher Ermächtigung aus.
- 13**  
Keine EU-Staatsangehörigkeit  
Die Union wird nicht von Unionsbürgern getragen, die ein europäisches Staatsvolk bilden und der Union eine umfassende Personalhoheit vermitteln. Der Status der Unionsbürgerschaft folgt nicht aus einer EU-Staatsangehörigkeit, sondern leitet sich aus der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ab (Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV). Der Mensch kann nicht eigenständig die Unionsbürgerschaft erwerben, sondern nur eine Staatsangehörigkeit, an die dann eine Unionsbürgerschaft anknüpft<sup>23</sup>. Die Union übt nicht souveräne Hoheitsgewalt über die Unionsbürger aus, sondern begründet bestimmte, im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enumerativ begrenzte Rechts- und Pflichtenbeziehungen zu den Bürgern. Das Unionsbürgerrecht vermittelt dem Berechtigten kein umfassendes Zugehörigkeitsrecht, sondern einzelne Rechtspositionen, insbesondere eine unionsweite Freizügigkeit und ein Aufenthaltsrecht für alle Unionsbürger<sup>24</sup> (Art. 21 AEUV).
- 14**  
Wahlrecht  
Der Unionsbürger hat das Wahlrecht zum Europäischen Parlament in seinem Wohnsitz-Mitgliedstaat (Art. 22 Abs. 2 AEUV) sowie das Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Unionsgebiet in der Kommune, in der er wohnt (Art. 22 Abs. 1 AEUV). Er genießt im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem sein

<sup>21</sup> Vgl. *Stéphane Hessel*, *Empört Euch!*, 18<sup>2011</sup>.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (186, 188) – Maastricht.

<sup>23</sup> Vgl. aber zum Entzug der Staatsangehörigkeit EuGHE 2010, I-01449, Rs C-135/08 – Rottmann.

<sup>24</sup> EuGHE 2006, I-685, Rs C-520/04 – Turpeinen, Rn. 16f.; zum Aufenthaltsrecht EuGHE 2007, I-9126, verb. Rs C-11/06 und C 12/06 – Morgan und Bucher.

Staat nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaates unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige seines Staates (Art. 23 Abs. 1 AEUV). Jeder Unionsbürger besitzt das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (Art. 24 Abs. 2 AEUV) und kann sich in seiner Sprache schriftlich an jedes Organ und jede Einrichtung der Union wenden und eine Antwort in derselben Sprache erhalten (Art. 24 Abs. 4 AEUV). Die Unionsbürgerschaft begründet also mehr einen Grundrechtsstatus als den Status eines Staatsangehörigen<sup>25</sup>.

Diplomatischer  
Schutz

Die Europäische Union ist eine „Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EUV), die ihre Zuständigkeiten und Befugnisse den Mitgliedstaaten und deren Staatsvölkern verdankt (Art. 1 Abs. 1 EUV). Sie kann sich selbst keine neuen Befugnisse verschaffen. Das Recht, eigene Kompetenzen neu zu begründen, sich neue Hoheitsbefugnis zu verschaffen (Kompetenz-Kompetenz), liegt bei den Mitgliedstaaten. Diese sind die „Herren der Verträge“<sup>26</sup>.

**15**  
Keine Kompetenz-  
Kompetenz

Die Union entsteht und wirkt als Rechtsgemeinschaft. Sie hat strukturell keine Zwangsgewalt durch eigene Polizei, durch eigenes Militär, durch Zwangsvollstreckungsorgane. Sie kann sich nur als Rechtsgemeinschaft erhalten und fortentwickeln<sup>27</sup>. Die Herrschaft und ständige Fortbildung des Europarechts ist die Grundlage, um die europäische Idee eines Staatenverbundes dauerhaft zu verwirklichen<sup>28</sup>. Das sich ständig entwickelnde Europarecht gewinnt zunehmende – abgeleitete – Eigenständigkeit, erreicht vielfach einen Grad der Vergemeinschaftung im Sinne des Rechtsverbundes, stützt sich auf eigene Quellen. Es pflegt in einem eigenen Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof und dessen Rechtsfortbildung eine europaeigene Rechtllichkeit<sup>29</sup>, beansprucht unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit, wird von den Mitgliedstaaten im Verbund getragen. Die europäische Integration findet in der Verfassungsstaatlichkeit ihrer Mitglieder ein rechtliches Fundament.

**16**  
Rechtsgemeinschaft

### 3. *Verbund von Staaten mit neuen Aufgaben*

Die Finanzkrise stellt die Union gegenwärtig vor eine besondere Bewährungsprobe. Die Aufgabe der Union, eine friedenswahrende politische Ordnung zu schaffen und zu erhalten, die demokratische Finanzverantwortung zu bewahren, die Menschenrechte zu gewährleisten und zu entfalten und in der offener gewordenen Welt dem einzelnen Menschen einen kulturellen, rechtlichen und politischen Ausgangs- und Zielpunkt von unverbrüchlicher Verlässlichkeit zu bieten, sind aktueller denn je. Allerdings ist die Stoßrichtung der Bewährung

**17**  
Bewährung  
gegenüber dem  
Finanzmarkt

25 Zu erweiternden Interpretationen vgl. EuGHE 2002, I-7091, Rs C-413/99 – Baumbast; *Martin Nettesheim*, Grundrechtskonzeption des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: EuR 2009, S. 24 zu einer „weitreichenden Integrationsteleologie“.

26 BVerfGE 89, 155 (190) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (349) – Lissabon.

27 *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Can there be a European Law?, in: *European Revue* 1994, S. 1.

28 *Oppermann/Classen/Nettesheim* (N 3), § 3 Rn. 20, § 4 Rn. 21, § 9 Rn. 5f.

29 EuGHE 1979, 623, Rs 101/78 – Granaria.

eine andere: Während der Staat jahrhundertlang Auftrag, Organisation und Identität in Auseinandersetzung mit Religion und Kirche entwickelt hat, der säkularisierte Staat seine Verfaßtheit vor allem darin fand, daß er sich als religionsneutraler Staat versteht, den Religionen durch die Gewährleistung religiöser Freiheit Raum zur eigenen Entfaltung bietet und der Religion den Zugriff auf staatliche Institutionen und Ämter verwehrt<sup>30</sup>, muß sich der Staat heute vor allem gegenüber der überragenden Macht der international wirkenden Unternehmen und Fonds<sup>31</sup> behaupten. Das Problem heutiger Gesellschaft und Politik ist nicht der Staat, sondern das Kapital<sup>32</sup>, das kaum eine Kultur des Maßes pflegt. Wenn die weltweit handelnden Kapitalgesellschaften bestimmen, was wir essen, wie wir uns kleiden und bewegen, welche Informationen wir erhalten und welche Freizeitbedürfnisse wir entwickeln, sie diese Bestimmungsmacht aber im fast ausschließlichen Ziel der Gewinnmaximierung – eines Prinzips der Maßlosigkeit – ausüben, so muß der Verfassungsstaat dieser Entwicklung seine Kultur des Maßes entgegenstellen. Wenn die Kapitalgesellschaften dabei in einer Anonymität wechselnder Kapitalgeber organisiert sind, die dem grundrechtlichen Typus der freien Vereinigung kaum noch entsprechen<sup>33</sup> und die eine wirksame Kontrolle der Eigentümer gegenüber dem Vorstand und Management der Gesellschaft kaum noch erlauben, so muß der grundrechtsgewährende Staat den Zusammenhang zwischen Freiheitswahrnehmung und deren Verantwortung neu herstellen.

**18**

Anonymität des  
Finanzmarktes

Wenn der moderne Mensch seinen Ertrag oft weniger durch Arbeit und mehr aus Geldfonds erzielt, bei denen ein Fondsmanager die Rendite vermittelt, ohne daß der Anleger überhaupt nur wüßte oder verantwortete, ob seine Kapitalmacht zur Produktion von Weizen oder von Waffen eingesetzt wird, so hat der demokratische Rechtsstaat auf neue Formen der Transparenz und Information zu drängen, damit der handelnde Eigentümer wieder ein wissender, also verantwortender Anleger wird. Ein abstraktes, oft fiktives Finanzwesen ist jedenfalls in Haftungstatbeständen in die Realwirtschaft zurückzuführen. Wenn die fast menschenlose Fabrik Güter nur noch durch Roboter und Computer produziert, dann aber der Financier dieser Fabrik den gesamten Gewinn aus der Fabrikation für sich beansprucht, Menschen also dank Arbeit hier keinen Ertrag erzielen können, hat der Staat erneuerte Instrumente einer betrieblichen Beteiligung, genossenschaftsähnlicher Organisationsstrukturen oder auch steuerrechtlicher Gemeinschaftsteilhabe zu entwickeln, um die Allgemeinheit des Rechts, die Gleichheit der Chancen und die Nachfrage am Markt zu gewährleisten. Das Drängen auf einen europäischen Finanzverbund ohne greifbare Finanzverantwortung zerstört demokratischen Parlamentarismus und Vertrauen in das Recht. Die Macht des Rechts darf nicht der Macht des Geldes, die Hoheitsgewalt des Staates nicht der Verführungskraft des

30 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Der säkularisierte Staat*, 2007, S. 14f.; *ders.*, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, ebd., S. 43f.

31 Rüdiger Voigt, *Den Staat denken*, 2007, S. 252.

32 Jean-François Lyotard, *Grabmal des Intellektuellen* (hg. v. Peter Engelmann), 1985, S. 80.

33 BVerfGE 50, 290 (358f.) – Mitbestimmungsgesetz.

Marktes, die Kultur des Maßes nicht einer Maßlosigkeit der Gewinnmaximierung weichen. In dieser Aufgabe wirken selbstbewußte Verfassungsstaaten in einem Verbund zusammen, können so ihre Gestaltungsmacht gegenüber dem Finanzmarkt stärken.

## II. Ziele der Union

Der Rechtscharakter der Union als Staatenverbund wird nicht nur in seiner Organisationstruktur, sondern ebenso in seinen Zielen ersichtlich. Nach Art. 3 EUV ist es Ziel der Union, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern (Abs. 1), den Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen zu bieten (Abs. 2), einen Binnenmarkt zu errichten (Abs. 3), eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen, deren Währung der Euro ist (Abs. 4). Alle diese Ziele machen ersichtlich, daß die Mitgliedstaaten sich in Gemeinschaft begegnen, sie sich aber nicht einer fremden Macht unterwerfen oder gar sich auflösen wollen. Der Zusammenhalt der Union gründet sich auf die Überzeugungskraft ihres Rechts, den Erfolg ihrer Friedenspolitik, die Verlässlichkeit ihrer Werte, die Förderung von Wohlergehen und Wohlstand, das Erlebnis eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Binnenmarktes.

**19**  
Zielekanon

### 1. Frieden

Das Grundgesetz öffnet die staatliche Herrschaftsordnung für das friedliche Zusammenwirken der Nationen und die europäische Integration. Deutschland will „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt ... dienen“<sup>34</sup>, in „freiwilliger, gegenseitiger und gleichberechtigter Bindung“<sup>35</sup> den Frieden sichern. Die Ermächtigung zur Mitwirkung an der europäischen Integration (Art. 23 GG) und die Einordnung des deutschen Staates in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zur Wahrung des Friedens (Art. 24 GG) richten den Staat und sein Recht auf Verfassungsgelundenheit, rechtliche Integration und Frieden aus<sup>36</sup>.

**20**  
Freiwillige,  
gleichberechtigte  
Bindung

Das Grundgesetz ist der Gegenentwurf zu einem Staat, der durch Krieg und menschenverachtende Herrschaft Leid, Tod und Unterdrückung über Europa und die Welt gebracht hat<sup>37</sup>. Der Verfassungsstaat sucht den friedlichen Interessenausgleich unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft, einer sittlichen Grundlage verantworteter Selbstbestimmung, eines Willens zur Friedenswahrung in Völkerrechtsoffenheit und Europarechtsfreundlichkeit<sup>38</sup>. Den Weg zu dieser Friedlichkeit bietet eine „friedensförderliche supranatio-

**21**  
Friedenssicherung  
nach innen und  
außen

34 Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

35 BVerfGE 123, 267 (345) – Lissabon.

36 Vgl. BVerfGE 123, 267 (345) – Lissabon.

37 BVerfGE 124, 300 (327f.) – Wunsiedel.

38 BVerfGE 123, 267 (345f.) – Lissabon.