

Demokratiedefizite in der Europäischen Union

Karl Albrecht Schachtschneider

I. Demokratie als Republik

Nur eine Republik kann demokratisch sein, aber eine Republik muß auch demokratisch sein; denn die Demokratie ist der Staat des Volkes, nicht etwa die Herrschaft des Volkes, die es weder gibt noch jemals gab noch geben kann. Das Volk kann frei sein, mehr oder weniger, oder beherrscht werden. Herrschaft wird immer nur von Wenigen ausgeübt, heute von der politischen Klasse, vor allem der Parteienoligarchie. Wenn der Begriff der Demokratie griechisch und damit substantiell verstanden wird, ist er identisch mit dem lateinischen Begriff der *res publica*, die *res populi* sein soll, um der Menschheit des Menschen zu genügen. Die öffentliche, nämlich die allgemeine Sache soll Sache des Volkes sein. Der Staat des Volkes dient dem Allgemeinen, dem, was alle angeht, dem gemeinen Wohl, welches, wie es die Logik der Freiheit gebietet, die Sache aller, die Sache des Volkes, ist. Die allgemeine Sache wird vom Volk verantwortet. Verantworten kann und soll das Volk nur, was nach seinem Willen geschieht. Die *volonté générale*, der allgemeine Wille, muß den Staat regieren, wenn der Staat eine Republik oder eben ein Volksstaat, eine Demokratie, sein soll.

Einen Willen haben, heißt frei sein, oder: Freiheit ist die Autonomie des Willens, d. h. der Wille ist aus sich selbst heraus Gesetz¹. Nur der *homo noumenon*, der Vernünftige also, hat einen Willen und ist darin frei; denn er ist unabhängig von allen sinnlichen, also von allen äußerlich erfahrbaren Determinanten, insbesondere ist er "unabhängig von eines anderen nötiger Willkür" (*Kant*)², also äußerlich frei. Seine innere Freiheit, seine Sittlichkeit, ist sein Vermögen, die Welt so zu gestalten, daß die Menschen, alle Menschen, ihrem Wesen gemäß, also in Würde, leben können, d. h. frei sind. Die Sittlichkeit und somit die allgemeine Freiheit kann nur gemeinschaftlich verwirklicht werden. Alle Menschen, die zusammenleben, müssen ihr Handeln darauf einschränken, daß niemand in seiner Freiheit, aber auch niemand in seinem Leben, in seiner körperlichen Integrität oder in seinem Eigentum verletzt wird. Der Grundsatz des gemeinsamen Lebens ist: *neminem laede*. Das kann nur durch das allgemeine Gesetz als das Gesetz aller geleistet werden. Das

¹ Dazu und zum Folgenden *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, 1994, insb. S. 275 ff., 325 ff., 410 ff., 441 ff.

² *Metaphysik der Sitten*, ed. Weischedel, Bd. 7, S. 345.

allgemeine Gesetz nämlich ist das Gesetz jedes Bürgers und damit das Gesetz jedes Menschen, der dort, wo er zu Hause ist, um der Menschenwürde willen als Bürger geachtet werden muß. Frei sind die Bürger somit dadurch und nur dadurch, daß ihr Wille ihr Handeln bestimmt. Ihren Willen machen die Bürger in den allgemeinen Gesetzen verbindlich.

Das Gemeinwesen freier Menschen muß folglich ein Bürgerstaat sein, der dadurch qualifiziert ist, daß der Wille aller, formuliert im allgemeinen Gesetz, alle verbindet, wie *Jean-Jacques Rousseau* die Wirklichkeit der allgemeinen Freiheit konzipiert hat. Dadurch ist der "Staat (civitas) die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen" (*Kant*)³. Das Rechtsgesetz aber kann nur hervorgebracht werden, wenn alle Bürger guten Willens sind, die richtigen Gesetze zu erkennen und zu beschließen. Richtig sind die Gesetze, welche auf der Grundlage der Wahrheit das Richtige für das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit möglich machen, die Gesetze nach universalisierbaren, verallgemeinerungsfähigen Maximen also. Das verlangt nach Sittlichkeit der Bürgerschaft. Diese setzt den guten Willen aller voraus, alle anderen als Bürger zu respektieren und anzuerkennen, daß jeder Mensch Zweck an sich ist, Subjekt und nicht Objekt der Zwecke anderer, daß eben alle Gottes Kinder sind. Dieser gute Wille ist die Moralität, welche ein gemeinsames Leben in Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit ermöglicht. Das Gesetz der Sittlichkeit ist das Sittengesetz, der kategorische Imperativ, der lautet:

"Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, daß sie ein allgemeines Gesetz werde" (*Kant*)⁴.

Sittlich zu handeln ist moralisch Pflicht. Die Moralität ist die Haltung, welche die Politik bestimmen muß, wenn eine Republik gelingen soll; denn Politik ist "ausübende Rechtslehre" (*Kant*)⁵.

Die Republik ist auf die Repräsentation angewiesen. Die Repräsentanten des Volkes in den Ämtern, die Abgeordneten, die Beamten und die Richter, sind somit Vertreter des ganzen Volkes in dessen Sittlichkeit⁶. Ihre Amtsmaxime ist der kategorische Imperativ. Sie sind ihrem Gewissen als dem Gerichtshof der Sittlichkeit verpflichtet und gerade darum an die Gesetze gebunden. So steht in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, daß die Abgeordneten ihrem Gewissen unterworfen sind. Darum sind sie unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Die Gewissensbindung ist nichts anderes als die Pflicht zur Sittlichkeit, sei es bei der Gesetzgebung, sei es bei dem Gesetzesvollzug. Die Bürger und ihre Vertreter in den staatlichen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung müssen den

³ Metaphysik der Sitten, S. 431.

⁴ Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, ed. Weischedel, Bd. 6, S. 51.

⁵ Zum ewigen Frieden, ed. Weischedel, Bd. 9, S. 228 ff.

⁶ Dazu *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 637 ff., auch zum Folgenden.

guten Willen zur ethischen und juristischen Legalität haben, d. h. den guten Willen, das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit Wirklichkeit werden zu lassen. Dadurch wird ein Gemeinwesen frei, nämlich sittlich oder eben praktisch vernünftig. Dadurch ist der Staat ebenso ein Rechtsstaat wie ein Freistaat, also ein Bürgerstaat, eine Republik oder eine Demokratie. Dadurch wird Wirklichkeit, was *Abraham Lincoln* und mit ihm die aufgeklärte Moderne postuliert hatten: die Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk⁷. Dieses Postulat ist nicht alteuropäische Nostalgie. Es ist vielmehr das fundamentale Prinzip der Menschheit. Darum steht am Anfang der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948:

"Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen."

Wenn dieses Weltrechtsprinzip Wirklichkeit sein soll, müssen die Menschen in Republiken leben können, die das demokratische Prinzip bestmöglich verwirklichen. Wenn das Weltrechtsprinzip Wirklichkeit ist, ist auch das Ethos der Christen (und nicht nur der Christen) verwirklicht, nämlich:

"Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst; denn ich bin der Herr" (3. Mose 19,18).

Das Postulat, welches sowohl das christliche Ethos als auch das Weltrechtsprinzip Wirklichkeit werden lassen kann, hat *Kant* mit dem kategorischen Imperativ formuliert.

Die Wirklichkeit sieht anders aus:

II. Gemeinschaftliche Staatlichkeit der europäischen Völker

Selbst nach Auffassung des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 wird die Gemeinschaftspolitik von den nationalen Parlamenten demokratisch legitimiert⁸. Die Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaften der Europäischen Union werden durch die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten begründet. Die gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt durch die Organe der jeweiligen Gemeinschaft ist nicht eigenständig legitimiert, ja diese Gemeinschaften sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht einmal ein Staat oder auch nur ein Bundesstaat⁹, sondern ein "Verbund demokratischer

⁷ Government of the people by the people for the people, vgl. auch Art. 2 Abs. 5 der Verfassung der Republik Frankreich vom 4. Oktober 1958: "Ihr Grundsatz ist: Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk."

⁸ BVerfGE 89, 155 (184 ff.).

⁹ BVerfGE 89, 155 (188); auch BVerfGE 22, 293 (296) u. ö.

Staaten", ein "Staatenverbund"¹⁰. Die Gemeinschaften der Union gehören jedoch zur Staatlichkeit der Unionsvölker und sind als solche funktional staatlich und somit als Institutionen Staaten¹¹. Dennoch ist deren Staatlichkeit mangels eigener hinreichender demokratischer Legitimation, die nur auf allgemeinen, gleichen und freien Wahlen beruhen kann, wesentlich von den Mitgliedstaaten legitimiert. Die Gemeinschaftsorgane haben Teil an der mitgliedstaatlichen Ausübung der Staatsgewalt und gehören auch gerade deswegen zur mitgliedstaatlichen Staatlichkeit, die freilich gemeinschaftlich ausgeübt wird. Allein diese Sicht genügt dem Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Die Staatsgewalt muß auch vom Volke ausgehen, wenn die Völker in Freiheit leben wollen und somit als Republiken demokratisch verfaßt sein sollen.

Die Europäische Union und deren Gemeinschaften sind nicht die staatliche Organisation eines Volkes, weil ein solches Volk weder besteht noch gar verfaßt ist. Es ist auch nicht zu erkennen, daß sich ein solches Volk der Europäer entwickelt. Das dürfte an den verschiedenen Sprachen der europäischen Völker, aber auch an dem politischen Willen derselben scheitern. Jedenfalls ist ein solcher Wille von keinem europäischen Volk erklärt. Visionen einzelner Politiker sind nicht schon der Wille eines Volkes. Ein Binnenmarkt schafft genauso wenig ein Volk wie eine einheitliche Währung. Die Union ist eine Gemeinschaft von Völkern, die bestmöglich als "Föderalismus freier Staaten" (*Kant*)¹², also als Republik von Republiken verfaßt ist.

Nur ein verfaßtes Volk aber kann demokratisch legitimieren. Nur ein Volk kann als Demokratie, als Volksstaat, organisiert sein, weil ein Volk unvermeidlich eine Schicksalsgemeinschaft ist, deren existentielle Staatlichkeit Sache des Volkes sein muß, wenn das demokratische Prinzip gewahrt bleiben soll. Demgemäß muß das Volk existentielle Befugnisse in der eigenen Verantwortung belassen, insbesondere die Verfassungshoheit, aber genauso eine substantielle Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungshoheit, also das wesentliche Wort in Sachen des Rechts. Existentiell sind auch die Ökonomie und die Ökologie, so daß um des demokratischen Prinzips willen weder die Wirtschafts-, Sozial- und Währungshoheit, noch die Umwelthoheit aus der Verantwortung eines Volkes entlassen werden darf.

Dieses Prinzip der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung schließt eine gemeinschaftliche Politik der in einer Union verbundenen Völker keinesfalls aus,

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.).

¹¹ Dazu und zum Folgenden K. A. Schachtschneider, 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/K. A. Schachtschneider (Hrsg.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 75 ff., insb. S. 87 ff.; ders., Die Republik der Völker Europas, ARSP-Beiheft 71, 1997, S. 153 ff.

¹² Zum ewigen Frieden, S. 208 ff.

ganz im Gegenteil: Eine solche ist nicht nur von der Lage gefordert, weil alle Europäer, ja weitgehend alle Menschen dieser Erde, ein Schicksal teilen, also zusammenleben, sondern Pflicht, weil alle, die aufeinander einwirken können, unter einem gemeinsamen Recht leben sollen, welches sicherstellt, daß niemand dem anderen Unrecht tut. Nur so können die Menschen frei sein. Aber das Recht muß demokratisch legitimiert, also das Recht jedes Volkes sein. Darum müssen die Völker gemäß ihren Verfassungsgesetzen, die republikanisch sein sollen, das Recht setzen können, aber die Verträglichkeit ihres Rechts mit dem der anderen Völker, mit denen sie in Gemeinschaft leben, suchen. Das Instrument der gemeinschaftlichen Rechtsetzung sind die völkerrechtlichen Verträge, wie sie Grundlage der Europäischen Union sind. So dogmatisiert im Grundsatz auch das Bundesverfassungsgericht die Europäische Union und deren Gemeinschaften im Maastricht-Urteil, wonach die Zustimmungsgesetze zu den Gemeinschaftsverträgen den "Rechtsanwendungsbefehl" aussprechen, der die Geltung des Gemeinschaftsrechts begründet, die Zustimmungsgesetze, welche durch "gegenläufigen Akt" auch wieder aufgehoben werden dürfen, weil die Völker die "Herren der Verträge" sind¹³.

Die Staatlichkeit kann durchaus auf verschiedenen Ebenen institutionalisiert werden, wie die Bundes- und die Kommunalstaatlichkeit in Deutschland zeigen. Jede staatliche Ebene muß aber eigenständig demokratisch gestaltet, also von einem Volk oder einer Bürgerschaft legitimiert sein, um dem demokratischen Prinzip der Republik zu genügen. Das führt zu dem Verfassungsprinzip der Einheit der Gebietshoheit mit der demokratischen Legitimation, d. h. die Hoheitlichkeit eines Gebietes ist nicht demokratisch legitimiert, wenn sie nicht von einem Volk oder Teilvolk getragen wird, sei es auch nur für begrenzte staatliche Aufgaben und Befugnisse. Demokratische Legitimation der Staatlichkeit ist nichts anderes als die Wirklichkeit der allgemeinen Freiheit derer, die in dem Gebiet leben, für welches der Staat handelt. Jede Staatlichkeit muß, um legal zu sein, von allen, für welche sie eingerichtet ist, getragen sein, d. h. sie muß den allgemeinen Willen der jeweiligen Bürgerschaft verwirklichen. Sonst sind die Menschen nicht frei; denn Freiheit sind nicht die vom Staat gewährten Rechte der Willkür, welche Freiheiten genannt werden, sondern Freiheit ist die Autonomie des Willens, also die eigene (und zugleich allgemeine) Gesetzgeberschaft. Solche die Staatlichkeit tragenden Bürgerschaften können die Bürger einer Stadt, die eines Landes als eines Gliedstaates, die eines Bundesstaates wie Deutschland oder auch die der Europäischen Union sein. Die Europäische Union aber ist nicht als Bürgerschaft verfaßt, obwohl ihre Gemeinschaften für alle Unionsbürger verbindliche Rechtsakte, nämlich Richtlinien, Verordnungen u. a., erlassen.

¹³ BVerfGE 89, 155 (190).

Die demokratische Legitimation oder eben die Freiheitlichkeit wahren die Gemeinschaftsorgane somit dadurch, daß sie den Willen der verbundenen Völker verwirklichen. Die Europäische Union ist strukturell exekutiv, aber doch Staat, weil sie zur Verwirklichung der gemeinschaftlichen Staatlichkeit institutionalisiert ist. Dieser Staat ohne echtes Parlament kann nur demokratisch sein, wenn seine Rechtsakte von den verbundenen Völkern legitimiert sind; denn nur echte Parlamente vermögen ein Volk demokratisch zu repräsentieren, soweit nicht die Völker plebiszitär (unmittelbar demokratisch) über ihr Recht abstimmen. Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes in den Erkenntnissen des Rechts¹⁴. Die Verbindlichkeit der stellvertretenden Erkenntnisse des Parlaments ist der allgemeine Wille des Volkes. Diese Rechtsetzung ist zugleich repräsentativ und identitär, repräsentativ in der Sittlichkeit der Erkenntnis des Rechts und identitär im Willen jedes einzelnen Bürgers, daß die verabschiedeten Rechtserkenntnisse der Vertreter des ganzen Volkes für alle verbindlich sein sollen. Das allgemeine Gesetz ist das Gesetz, welches alle wollen. Jede Politik muß um des Rechts willen parlamentarisch verantwortet sein, wenn sie nicht unmittelbar vom Volk beschlossen wird. Die Gemeinschaftspolitik, welche nicht eigenständig von einem wirklichen Gemeinschaftsparlament verantwortet wird, muß darum hinreichend von den nationalen Parlamenten verantwortet werden, wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil festgestellt hat¹⁵.

III. Demokratische Integration

1. Das demokratisch fundierte Prinzip des nationalen Parlamentsvorbehalts der Gemeinschaftsrechtsetzung verbietet Ermächtigungen der Gemeinschaftsorgane, die so weit gefaßt sind, daß ihre Ausübung mangels Bestimmtheit nicht mehr voraussehbar und dadurch nicht von den nationalen Parlamenten verantwortbar ist. Demgemäß ist das Prinzip der begrenzten Ermächtigung ein Eckstein des Gemeinschaftsrechts, wie ihn das Maastricht-Urteil, angelehnt an Art. 3 b Abs. 1 EGV, richtig eingesetzt hat¹⁶. Dieses Prinzip verlangt, daß die Gemeinschaftspolitiken hinreichend bestimmt in den Gemeinschaftsverträgen materialisiert werden, damit die nationalen Parlamente mittels ihrer Zustimmungsgesetze die Verantwortung für die Gemeinschaftspolitik übernehmen können.

Allerdings kann keine Rede davon sein, daß das Prinzip der begrenzten Ermächtigung in der Gemeinschaftspraxis eingehalten werde. Der Sache nach wird ein Prinzip offener Ermächtigungen praktiziert, welches die Verantwortbarkeit der Ge-

¹⁴ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 637 ff., insb. S. 707 ff., auch zum Folgenden.

¹⁵ BVerfGE 89, 155 (184 ff.).

¹⁶ BVerfGE 89, 155 (187 f., 188 ff., 191 ff.).

meinschaftspolitik durch die nationalen Parlamente unterläuft¹⁷. Die Ermächtigungsnormen der verschiedenen Politiken sind nicht nur weit formuliert, sondern den denkbar weiten Zielen der Union und der Gemeinschaften werden Ermächtigungen zu Aufgaben und Befugnissen abgewonnen, welche das Bundesverfassungsgericht veranlaßt haben, die Achtung der Grenze zwischen Vertragsauslegung und Vertragsgestaltung anzumahnen¹⁸. Nach Art. 235 EGV kann sich die Gemeinschaft sogar durch einstimmigen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung durch geeignete Vorschriften die erforderlichen Befugnisse verschaffen, wenn diese im Vertrag nicht vorgesehen sind, aber für eine Tätigkeit der Gemeinschaft erforderlich erscheinen, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen. Neben dieser kleinen Ermächtigungsnorm, die angesichts der Weite der Ziele der Gemeinschaft Politiken derselben ermöglicht, welche mangels Vorhersehbarkeit von den Völkern nicht mehr demokratisch legitimiert sind, hatte der Unionsvertrag in Art. F Abs. 3 eine große Ermächtigungsklausel vorgesehen, nach der die Union sich mit den Mitteln ausstatten durfte, "die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind". Das Bundesverfassungsgericht hat diese Klausel, welche an das Ermächtigungsgesetz von 1933 denken läßt, als bloße Erklärung "politisch-programmatischer Absicht" beiseite geschoben¹⁹, so daß sie jedenfalls gegenüber Deutschland als Vertragsgrundlage neuer Aufgaben und Befugnisse (vorerst) nicht genutzt werden kann. Ob diese demokratiedogmatisch begründete Erkenntnis vor dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben wird, steht dahin. Wären die Ermächtigungen eng und würden diese demgemäß vom Gerichtshof praktiziert, ließe sich die demokratische Legitimation der Rechtsakte der Gemeinschaft auf Grund der nationalen Zustimmungen zu den Gemeinschaftsverträgen schwerlich bestreiten, abgesehen von den echten supranationalen Wirkungsfeldern der Gemeinschaft, wie vor allem dem der Währungsunion, welche ihrer Eigenart gemäß keine Mitwirkung der nationalen Verfassungsorgane an der Gemeinschaftspolitik erlauben.

2. Soweit die Ermächtigungen hinreichend bestimmt und dadurch die darauf gestützte Gemeinschaftspolitik national durch die Zustimmung zu den Verträgen verantwortet ist, bleibt das demokratische Prinzip deshalb gewahrt, weil die nationalen Repräsentanten jedenfalls in dem maßgeblichen Rechtsetzungsorgan, dem Rat, mitwirken und durch nationale Entscheidungen der unmittelbar demokratisch legitimierten Legislative gebunden werden können. Freilich werden dadurch nur die

¹⁷ K. A. Schachtschneider/A. Emmerich-Fritsche/Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 751 ff.; vgl. auch Th. C. W. Beyer, Die Ermächtigung der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften, Der Staat 35 (1996), S. 189 ff.

¹⁸ BVerfGE 89, 155 (210).

¹⁹ BVerfGE 89, 155 (194 ff.).

Abstimmungen des nationalen Vertreters im Rat demokratisch legitimiert, obwohl prinzipiell alle Amtswalter eines staatlichen Organs der demokratischen Legitimation bedürfen, um dessen Rechtsakte zu rechtfertigen²⁰. Dieses demokratische Defizit ist aber um der Gemeinschaftlichkeit der Rechtsakte willen hinzunehmen, weil schließlich alle Mitgliedstaaten Einfluß auf die Rechtsakte haben müssen, so daß es im Staatenverbund unmöglich ist, daß alle Organwalter der Gemeinschaft von allen Völkern gewählt werden. Sonst müßten alle Regierungsmitglieder, die im Rat mitwirken, von allen Völkern, zumindest mittelbar, gewählt werden. Das würde allemal den einheitlichen Staat begründen. Die Völker verlören ihre Selbständigkeit. Dieses demokratische Defizit wird somit durch das Integrationsprinzip gerechtfertigt²¹, jedenfalls im Rahmen begrenzter Ermächtigungen. Immerhin bedürfen die Mitglieder der Kommission, die allerdings gegenüber den Mitgliedstaaten unabhängig sind (Art. 157 EGV), des Einvernehmens aller nationalen Regierungen (Art. 158 EGV).

3. Die demokratische Legitimation der Gemeinschaftsrechtsakte würde durch ein durchgängiges Prinzip der Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen gestärkt. Darunter würde allerdings die Effizienz der Gemeinschaft leiden. Mit der Zahl der an der Union beteiligten Völker steigt die Notwendigkeit der Mehrheitsregel, obwohl diese die politischen Verhältnisse vor allem dadurch tiefgehend verändert, daß es Bündnisse der einen zu Lasten der anderen ermöglicht, welche der Minderheit den Einfluß auf die Politiken nimmt, die auch in ihren Ländern verbindlich werden. Die Mehrheitsregel ist somit nur legitim, wenn sie der Verwirklichung der praktischen Vernunft dient, d. h. den kategorischen Imperativ achtet. Die Mehrheitsregel darf rechtens nur zur Entscheidung zwischen unterschiedlichen Erkenntnissen dessen, was Recht ist, dienen, nicht zur Durchsetzung der Interessen der Mehrheit gegen die der Minderheit. Bündnisse zu Lasten Dritter sind durchgehend sittenwidrig, nicht nur Kartelle. Die Mehrheitsregel ist eine prozedurale Hilfe, um divergente Erkenntnisse entscheidbar zu machen, nicht aber ein Mittel, um Macht zuzuteilen, die Interessen durchzusetzen erlaubt. Das gilt demokratiedogmatisch allgemein²², wird aber zum Schaden der Republik kaum geachtet. Auch das Bundesverfassungsgericht hat der Mehrheitsregel Grenzen gesetzt. Wenn nämlich Verfassungsprinzipien oder elementare Interessen eines Mitgliedstaates durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft belastet werden, verbietet es "das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme aus der Gemeinschaftstreue", den betroffenen Mitgliedstaat zu überstimmen²³. Dieses prozedurale Prinzip ist der Praxis des Luxemburger Kompromisses von 1966 erwachsen und wird meist vertraulich praktiziert. Jeder Mit-

²⁰ BVerfGE 47, 253 (275); vgl. auch BVerfGE 52, 95 (112, 120, 130); 83, 60 (72); 89, 155 (182).

²¹ I. d. S. BVerfGE 89, 155 (182 ff.).

²² K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 105 ff., auch S. 637 ff., 707 ff.

²³ BVerfGE 89, 155 (184).

gliedstaat reklamiert, welchen Rechtsakten er nicht zuzustimmen bereit ist. Das veranlaßt die Suche nach einem Kompromiß. Gegebenenfalls lassen sich Regierungen im Rat mit Augurenlächeln überstimmen, um der Öffentlichkeit ihres Landes vorzutäuschen, sie hätten dessen Interessen wahrgenommen, und signalisieren, daß sie rechtliche Bedenken nicht vor den Europäischen Gerichtshof tragen werden, wohl wissend, daß dieses Gericht im Zweifel und regelmäßig die Politik der Kommission unterstützt, welche schließlich den jeweiligen Rechtsakt vorgeschlagen haben muß.

4. Angesichts der weiten Ermächtigungen ist die demokratische Legitimation der exekutivistischen Ratsmitglieder und damit der nationalen Regierungen, welche den im Rat agierenden Ministern das Abstimmungsverhalten vorschreiben dürfen, defizitär. Dieses Defizit könnten die nationalen Parlamente oder die nationalen Legislativorgane ausgleichen, wenn und insoweit diesen ein bestimmender Einfluß auf die Regierungspolitik in europäischen Angelegenheiten zusteht. Der Europaaartikel des Art. 23 GG läßt sich, so unklar er formuliert ist, dahingehend interpretieren. Nach Absatz 2 Satz 2 dieser Vorschrift hat die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat "umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Angelegenheiten der Europäischen Union zu unterrichten", nach Absatz 3 Satz 1 hat sie dem Bundestag "Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union zu geben" und nach Satz 2 dieses Absatzes die "Stellungnahme des Bundestages zu berücksichtigen". Der Bundesrat ist nach Maßgabe der Absätze 4 bis 6 des Art. 23 GG an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union zu beteiligen. Auch seine Stellungnahmen sind zu berücksichtigen. Wenn die Länder im Schwerpunkt die (nationalen) Gesetzgebungsbefugnisse haben, die Einrichtungen ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist die Auffassung des Bundesrates sogar maßgeblich zu berücksichtigen (Abs. 5, S. 2). Die Intensität der Berücksichtigungspflicht ist strittig. Zum einen soll die Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union das letzte Wort haben, so daß die Stellungnahmen der Gesetzgebenden Häuser sie nicht binden²⁴. Zum anderen sollen diese Stellungnahmen die Bundesregierung binden können, wenn die Bundesregierung dies mit einem oder beiden Gesetzgebenden Häusern vereinbart hat²⁵. Das gebietet das Prinzip der Organtreue. Dahingehend hat sich auch das Bundesverfassungsgericht sowohl im Maastricht-Urteil als auch im Euro-Beschluß eingelassen²⁶. Für eine weitgehende Bindungswirkung der Stellungnahmen spricht spezifisch das demokratische Prinzip, weil diese Bindung das demokratische Defizit der exekutivistischen Gemein-

²⁴ R. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 1996, Art. 23, Rdn. 116 ff.

²⁵ Dazu näher (in diesem Sinne) K. A. Schachtschneider, Die Verantwortlichkeit des Bundesrates beim Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion, 1998, bisher unveröffentlicht.

²⁶ BVerfGE 89, 155 (191); Euro-Beschluß, S. 35.

schaftsrechtsakte mildert. Der Bundestag hätte zwar die Möglichkeit, den Bundeskanzler und damit die Bundesregierung durch konstruktives Mißtrauensvotum nach Art. 67 Abs. 1 GG abzulösen oder sogar auf Grund des Prinzips der ständigen Freiwilligkeit der Integration in die Europäische Union das Zustimmungsgesetz zu dem betroffenen Gemeinschaftsvertrag aufzuheben²⁷, aber beide Maßnahmen sind derart weitreichend, daß sie in der Praxis nicht in Betracht kommen, um einen bedenklichen Rechtsakt zu verhindern. Darum müssen die Einflußmöglichkeiten der Gesetzgebenden Häuser spezifisch auf die europäische Rechtsetzung um des demokratischen Prinzips willen gestärkt werden. Allemal ist die Bundesregierung gebunden, wenn eines der Häuser rechtliche Bedenken gegen einen Rechtsakt der Gemeinschaft beschließt²⁸. Über derartige Bedenken darf sich die Bundesregierung nicht hinwegsetzen dürfen. Sie muß vielmehr in Analogie zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bei diesen Meinungsverschiedenheiten das Bundesverfassungsgericht um Klärung des Rechts bemühen. Die Verantwortung der Legislative für das Recht darf nicht angetastet werden, solange nicht das Bundesverfassungsgericht Recht gesprochen hat. Dieses zumindest verfassungskonforme Verständnis der Verantwortung des Parlaments und auch der Länderkammer in Gemeinschaftssachen mindert das Demokratiedefizit, zumal die wichtige Politik weitgehend Sache der Europäischen Union geworden ist, allemal im Wirtschaftsrecht. Bald wird auch das Sozialrecht wesentlich integriert sein. Nicht nur die demokratische Legitimation leidet unter der Exekutivität der Gemeinschaftspolitik, sondern auch das Prinzip der gewaltenteiligen Funktionenordnung²⁹, welches als Baustein eines Rechtsstaates ebenfalls demokratisch begründet ist.

²⁷ BVerfGE 89, 155 (190); K. A. Schachtschneider, Existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 101 f.; ders./A. Emmerich-Fritsche/Th. C. W. Beyer, Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 758 f.

²⁸ K. A. Schachtschneider, Die Verantwortlichkeit des Bundesrates beim Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion.

²⁹ Dazu K. A. Schachtschneider, Das Rechtsstaatsprinzip der Republik, Lehrstuhlskript, 4. Aufl. 1992, S. 45 ff., 54 ff., 66 ff.

IV. Demokratiewidriger Parteienstaat

Deutschland ist mehr als die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Parteienstaat. Die deutsche Parteienstaatlichkeit muß bedacht werden, wenn das "Demokratiedefizit in der Europäischen Union" erörtert wird; denn alle Staatsgewalt soll vom Volke ausgehen. Was nutzen jedoch Befugnisse der Gesetzgebenden Häuser, insbesondere die des Parlaments, im Parteienstaat? Der Parteienstaat, der sich zu einem nahezu absolutistischen Caesarismus des oder der Parteiführer entwickelt hat, hat die Republik substantiell entparlamentarisiert³⁰ und damit das Gemeinwesen entdemokratisiert. Immerhin gibt es noch gewisse Kräfte, welche die Macht der Parteienoligarchie einschränken, solange die Möglichkeit besteht, die herrschenden Parteien abzuwählen und solange es noch parteiunabhängige Institutionen gibt, wie im wesentlichen die Universitäten, zum Teil die Medien, zum Teil die Kirchen, im begrenzten Umfang durchaus die Verwaltungen, zunehmend weniger aber auch die Unternehmen. Das Oppositionsprinzip jedoch hat versagt. Wenn es um wichtige politische Entwicklungen geht, wirkt die politische Klasse zusammen. Der Streit der Lager ist weitestgehend nur Mittel, um die Wählerschaft zur Teilnahme an der Wahl zu bewegen, weil die Wahlbeteiligung noch immer die wesentliche Legitimation für die politische Klasse ist. Dieser geht es um Ämter und Pfründen, nicht wesentlich um das gemeine Wohl. *Hans-Herbert von Arnim* hat die Verhältnisse des entwickelten Parteienstaates in Deutschland trefflich vorgeführt, etwa 1997 in seinem Buch "Fetter Bauch regiert nicht gern". Es gibt keine Demokratie ohne echten Parlamentarismus, weil demokratische Politik im bürgerschaftlichen Gemeinwesen prinzipiell repräsentativ gestaltet wird. Die Wirklichkeit des demokratischen Prinzips steht und fällt mit einem Parlamentarismus im Sinne des Art. 38 Abs. 1 GG.

Dieser darf durch die Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes, die Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zuläßt, nicht verfälscht werden. Die Parteien sollen auch lediglich "mitwirken" dürfen, nicht aber die Bürgerschaft von der Politik ausschließen. Dahin hat sich jedoch die Parteiendemokratie in Deutschland entwickelt. In den Parteien aktiv sind allenfalls 0,5 % der Bürgerschaft, d. h. 99,5% der Bürger im Lande haben auf die Politik keinen Einfluß, abgesehen davon, daß sie durch die Wahlen das vermeintlich geringere Übel an die Stelle des größeren setzen dürfen. Immer bleibt es die sehr kleine politische Klasse, welche das Land beherrscht. Der Föderalismus in Deutschland hat, mit gewissen Eigenständigkeiten des Freistaates Bayern, fast nur noch parteienstaatliche Funktion und ermöglicht der gesamten politischen Klasse, hinreichend mit Ämtern und Pfründen versorgt zu werden. Wenn auch die Mehrheitsparteien nicht so agieren können, wie sie wollen,

³⁰ Dazu *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 772 ff., auch S. 1045 ff., auch zum Folgenden.

wenn im Bundesrat, der föderalen Länderkammer, die Opposition die Mehrheit hat, so entlastet eine solche Situation doch die gesamte Parteienoligarchie von der Verantwortung, die sie so ungern übernimmt, weil sie die Befähigung zur Verantwortung meist gar nicht hat. Die "organisierte Verantwortungslosigkeit"³¹ ist ja eine Entwicklung des Parteienstaates und könnte und müßte von den maßgeblichen Organwaltern beseitigt werden. Diese aber sind Parteifunktionäre, welche um ihrer Positionen willen gerade nicht bereit sind, Verantwortung auf sich zu nehmen. Das ist im Parteienstaat systembedingt, so daß die Parteienklausel im Grundgesetz als systemwidrig kritisiert werden muß, jedenfalls soweit sie Grundlage des entwickelten Parteienstaates ist. Die Weimarer Reichsverfassung kannte eine solche Parteienklausel denn auch nicht.

Der Parteienstaat ist die Verfallserscheinung der Republik; denn die Parteien sind ihrem Begriff und ihrem Wesen nach parteilich³². Sie sind der Rechtserkenntnis nicht fähig, weil sie Bündnisse der Macht und des Vorteils sind. Rechtserkenntnisse, die vornehmste Aufgabe der Parlamente, setzen aber bestmögliche Befähigung und größtmögliche Unabhängigkeit zur Erkenntnis des Rechts voraus. Wichtigstes Qualifikationsmerkmal ist die Fähigkeit zur Sittlichkeit, welche jedoch durch die Bündnisse erstickt wird. Der Parteienstaat bringt systembedingt eine Negativauslese in die Parlamente und mittels der Ämterpatronage in die Ämter der Exekutive und der Judikative. Das Interesse an der "Beute", an Ämtern, Pfründen und sonstigen Vorteilen, ist nicht der Hintergrund, der Erkenntnisse des Rechts fördert. Ganz im Gegenteil, er verhindert diese. *Werner Maihofer*, der es wissen muß, hat von "der Deformation und Perversion von Prinzipien der Demokratie, wie der Republik im Parteienstaat der Gegenwart", gesprochen³³. Richtig ist das Schlagwort: Parteien verhindern die Demokratie, nicht etwa das umgekehrte Schlagwort: Ohne Parteien keine Demokratie. Das letztere Schlagwort bestimmt aber die Demokratiedogmatik in Deutschland, jedenfalls die vermeintlich demokratische Praxis³⁴. Wenn die Demokratie als Staatsform der Freiheit, also als Republik, begriffen wird, sind die festgefühten Parteien im Sinne des § 2 ParteienG Hindernis von Demokratie und Republik und damit Hindernis der allgemeinen Freiheit. Der Parteienbegriff des Art. 21 GG muß republikgemäß interpretiert werden. Das schließt festgefühten Parteien, die durch Führerschaft und Gefolgschaft definiert sind und deren Maxime die Geschlossenheit ist, aus. Parteien dürfen nur offene Gesprächskreise sein, die sich um bestmögliche Erkenntnis des Rechts bemühen

³¹ *H.-H. von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse - selbstbezogen und abgehoben*, 1997, S. 147 ff.

³² *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 1060 ff., auch zum Folgenden.

³³ Abschließende Bemerkung der Herausgeber, in: *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl. 1994, S. 1709.

³⁴ Vgl. *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 1054 ff.

und Kandidaten für die Wahlämter vorschlagen. Es verletzt augenscheinlich den Anstand, daß sich die Parteimitglieder gegenseitig vorschlagen und gegen ihre eigene Einsicht die Mitglieder ihrer Partei als amtsgeeignet propagieren. Solange freilich das Verhältniswahlssystem mit den Sperrklauseln nicht wegen seiner Verfassungswidrigkeit³⁵ geändert ist und ein Verfahren der Kandidatenaufstellung eingerichtet ist, welches dem demokratischen Prinzip genügt, wird sich nichts ändern, zumal der Parteienstaat durch die untragbare 5 %-Sperrklausel nicht nur gestützt, sondern geradezu begründet wird. Allemal verletzt das Verhältniswahlssystem das Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl³⁶. Man mag aber auch nicht von einer Freiheit und Gleichheit der Wahl sprechen, solange die Parteien und damit die kleine Gruppe der politischen Klasse das faktische Nominationsmonopol hat³⁷ und solange unehrliche Propaganda Grundlage der Wahlen ist. Der spröde Wahlakt ist das Minimum formaler Demokratie, aber noch keineswegs eine materiale Demokratie, wie sie das Freiheitsprinzip fordert. *Karl Jaspers* hat das bereits in den 60er Jahren dargelegt und die Entwicklung der Demokratie zur Parteienoligarchie vorausgesagt, aber auch davor gewarnt, daß die Parteienoligarchie sich zur Diktatur entwickeln könne³⁸. Verschiedene Politiken der politischen Klasse sind diktatorisch, besser despotisch, insbesondere die Euro-Politik, die gegen den Willen des Volkes durchgesetzt worden ist.

Eine Volksabstimmung über die Währungsunion ist dem deutschen Volk verweigert worden. Nicht einmal Rechtsschutz wurde den Bürgern Deutschlands eingeräumt. Die Euro-Politik wird immer eine Politik im Unrecht sein. Falls die Währungsunion ökonomisch scheitert, wird sie Deutschland politisch destabilisieren und den Versuch eines freiheitlichen Gemeinwesens, einer Republik, in Gefahr bringen. Wenn die Verfassung nicht in Ordnung ist, ist eine ordentliche Politik nicht zu erwarten. Demokratie und Republik sind überaus anspruchsvolle Staats- und Regierungsformen, welche die Rechtlichkeit des gemeinsamen Lebens sichern sollen. Das heißt aber, die Sittlichkeit des kategorischen Imperativs verwirklichen. Ohne Moralität der Politiker kann Politik nicht zum Recht finden. Politische Bündnisse und bürgerliche Sittlichkeit aber sind ein Widerspruch. Das wesentliche Demokratiedefizit ist der entwickelte Parteienstaat. Dieses Defizit schlägt auf die Europäische Union durch und verstärkt deren demokratische Mängel, die (zusammengefaßt) aus der exekutivistischen Struktur folgen. Das europäisierte Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts ist keine Demokratie.

Diese Kritik soll durch einige besondere Aspekte ergänzt werden.

³⁵ K. A. *Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 1147 f. mit Hinweisen auf die entgegengesetzte herrschende Meinung, insb. die ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 208 (247 ff.).

³⁶ K. A. *Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 1148, Fn. 468.

³⁷ K. A. *Schachtschneider*, *Res publica res populi*, S. 677.

³⁸ *Wohin treibt die Bundesrepublik?*, 10. Aufl. 1988, S. 141 ff.

V. Demokratiewidrige Integration zum europäischen Großstaat

In Europa entsteht ein Bundesstaat, ohne daß die beteiligten Völker das wollen. Jedenfalls ist deren Wille, in einem gemeinsamen existentiellen Staat zu leben und die existentielle Staatlichkeit ihrer Völker aufzugeben, nicht erklärt. Das setzt Verfassungsreferenden in jedem der beteiligten Völker voraus, welche die Entscheidung zur Abstimmung der Völker stellen, ob sie ihre nationale zu Gunsten einer europäischen existentiellen Staatlichkeit beenden wollen. Die Verfassungshoheit des Volkes ist das Fundament der Demokratie. Jedes Volk hat das Recht der Selbstbestimmung, wie das in vielen völkerrechtlichen Verträgen anerkannt ist³⁹.

Die Wirtschafts- und Währungsunion, die geradezu zwangsläufig die Sozialunion nach sich zieht, ist der Hebel, mit dem die politische Union, der existentielle europäische Staat, erzwungen werden soll, weil jedenfalls die Währungsunion ohne politische Union nach fast allgemeiner Einsicht erfolglos bleiben muß⁴⁰. Nachdem die deutsche Politik, vor der Währungsunion eine politische Union zu schaffen, in Maastricht gescheitert war, hat die politische Klasse in Deutschland unter Führung des Bundeskanzlers die Krönungs- durch die Hebeltheorie ersetzt und eine Währungsunion akzeptiert, welche um ihres Erfolgs willen die politische Union nach sich ziehen soll. Mit dieser Politik ist die existentielle Staatlichkeit jedenfalls Deutschlands aufgegeben. Die Deutschen sind nicht einmal gefragt worden, ob sie eine Währungsunion befürworten. Eine dahingehende Volksabstimmung wäre nach aller Erwartung gescheitert. Deswegen ist sie auch nicht durchgeführt worden. Die Integrationspolitik vergewaltigt das deutsche Volk. Anderen Völkern ist wenigstens die Abstimmung über die Währungsunion zugestanden worden. Ob sie wußten, daß sie mit der Zustimmung zur Währungsunion ihre existentielle Staatlichkeit in Frage stellen, steht dahin. Die existentielle Staatlichkeit wird Opfer der ökonomischen Zwänge einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Das ist erklärter Wille der politischen Klasse und widerspricht nach allen Umfragen jedenfalls dem Willen der großen Mehrheit der Deutschen. Der Wille Deutschlands hätte in einem Verfassungsreferendum geklärt werden können und müssen.

Die Integrationspolitik mißachtet den Willen des Volkes sogar bei der fundamentalen Frage der eigenen existentiellen Staatlichkeit. Krasser kann das demokratische Prinzip nicht verletzt werden. Dieser Verfassungsbruch wird dadurch ka-

³⁹ Etwa Art. 55 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945; Art. 1 Abs. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966; Art. 1 Abs. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966; Korb 1, VIII der Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975.

⁴⁰ Dazu und zum Folgenden *W. Hankel/W. Nölling/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty*, Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß, rororo aktuell, 1998, S. 25 ff., 247 ff.

schiert, daß die weitentwickelte, jedenfalls intendierte, existentielle Staatlichkeit Europas nicht zugestanden wird. Auch das Bundesverfassungsgericht leugnet, daß Europa ein Staat oder ein Bundesstaat sei. Die Erkenntnis, daß der Schritt in die europäische existentielle Staatlichkeit jedenfalls mit der Währungsunion gemacht ist, wird zurückgedrängt, weil sie gebieten würde, die weitere Integration zurückzustellen, insbesondere die Währungsunion. Nicht einmal die vertraglichen Voraussetzungen für den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion sind eingehalten worden⁴¹. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Euro-Klage als "offensichtlich unbegründet" verworfen und damit den Bürgern Rechtsschutz gegen die Vertragsverletzung und damit gegen die Beendigung der existentiellen Staatlichkeit Deutschlands, ohne daß das deutsche Volk dazu seinen Willen hat äußern dürfen, mittels einer grundrechtsminimierenden neuen Dogmatik verweigert⁴². Die vertragliche (notwendige) Voraussetzung der einheitlichen Währung, die Konvergenz gemäß Art. 109 j Abs. 1 EGV, war nicht erfüllt, so daß die Währungsunion nicht nur Unrecht, sondern nach dem Selbstverständnis des Vertrages ökonomisch zum Scheitern, ihre vierte Stufe, verurteilt ist⁴³. Das Grundgesetz verankert die existentielle Staatlichkeit Deutschlands in Art. 20 GG, die wegen der schon genannten Unabänderlichkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers steht⁴⁴ und damit dem volksfernen Integrationismus der politischen Klasse Grenzen zieht. Die Führer Europas haben aber gegen den Willen jedenfalls der Deutschen und wohl auch der meisten anderen Völker Europas die Integration der Gemeinschaft zu einem existentiellen Großstaat zu ihrem Ziel gemacht.

VI. Entdemokratisierung durch entstaatlichende Integration

1. Der Großstaat Europa wird nicht nur unter Mißachtung des demokratischen Prinzips von der politischen Klasse ertrotzt. Er wird auch dem demokratischen Prinzip keine Entfaltungschancen lassen, weil dieses mit dem Prinzip der kleinen Einheit verbunden ist. Weder der Föderalismus noch das Subsidiaritätsprinzip gewährleisten die Wirklichkeit der Republik als freiheitlicher Demokratie, wenn die Wirtschafts-, Währungs- und vor allem Sozialpolitik von einem Großstaat verantwortet werden. Jeder Staat ist dem Zwang, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse seiner Bürger zu fördern, unterworfen. Die Entwicklung Deutschlands

⁴¹ W. Hankel u. a., Die Euro-Klage, S. 214 ff.

⁴² Euro-Beschluß, S. 26 ff. 29 ff.; dazu meine Kritik, Der Euro-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: IHI-Schriften 9 (1998), S. 19 ff., insb. S. 22 ff. (auch im Internet: www.wiso.uni-erlangen.de/WiSo/Wirecht/oere/).

⁴³ Dazu W. Hankel u. a., S. 192 ff., 214 ff., 247 ff., auch S. 25 ff.; K. A. Schachtschneider, Der Euro-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, S. 43 ff.

⁴⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 75 ff.

beweist das. So steht es auch in den Gemeinschaftsverträgen (Art. 2 EGV, Art. 158 EGV in der Fassung von Amsterdam). Transferleistungen und vor allem ein europaweiter Finanzausgleich werden den sozialen Ausgleich in der Union zu bewerkstelligen haben. Ob die wirtschaftliche und vor allem die soziale Homogenität der europäischen Völker hinreicht, um die politische Union zu verwirklichen, ist mehr als fragwürdig. Jedenfalls wird der Großstaat Europa nicht demokratisch sein, weil das demokratische Prinzip nicht schon durch die Wahl eines Parlaments verwirklicht wird. Vielmehr muß die sittliche Einheit möglich sein, welche ein diskursives Miteinander voraussetzt, in dem das beste Argument die Politik bestimmt. Wenn die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse allzu heterogen sind, können nur gegenläufige Interessen die Verhältnisse bestimmen, so daß ein interessenhaftes Mehrheitsprinzip politisch bestimmend wird.

2. Die Heterogenität wird politisch durch die privatisierende Deregulierung nivelliert, welche die Bewältigung der Lebensverhältnisse den Unternehmen, Banken und Versicherungen überläßt. Wie sich deutlich zeigt, ermöglicht das privatistische Lebensverhältnisse, in denen die soziale Frage vernachlässigt wird, ohne daß die Entstaatlichung die größere Leistungsfähigkeit sicherstellt. Vielmehr gewinnen typisch privatistische Gegebenheiten die Oberhand. Dazu gehören auch Korruption und Kriminalität, ohne daß behauptet werden soll, daß staatliche Amtswalter davon verschont wären. Die staatlichen Organe, Behörden und Gerichte, sind aber die Institutionen, in denen privatistische Interessen zurückgedrängt werden können, während ein Übermaß an privattypischer Bewältigung der Lebensverhältnisse der sozialen Realisation widerstreitet. Das demokratische Prinzip ist untrennbar mit dem Sozialprinzip verbunden, welches um der Autonomie des Willens jedes Bürgers willen dessen Selbständigkeit zu fördern gebietet⁴⁵. Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sind eine Einheit, welche nur in der durch die allgemeine Freiheit definierten Demokratie als einer Republik Wirklichkeit finden kann. Die kleine Einheit aber ist ein Strukturprinzip des Republikanismus.

3. Die Reduzierung der nationalen Staatlichkeit mindert die demokratische Realisation, weil die Gemeinschaften der Europäischen Union über keine eigenständige demokratische Legitimation verfügen. Jede Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die Europäische Union vergrößert somit das Demokratiedefizit. Selbst das Bundesverfassungsgericht hat, als es sich der integrationistischen Ideologie noch nicht gänzlich gebeugt hatte, festgestellt, daß um der demokratischen Legitimation willen "dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen"⁴⁶, daß aber "durch den Umfang der eingeräumten Aufgaben und Befugnisse und die im Vertrag geregelte Form der Willensbildung in der

⁴⁵ Dazu K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 234 ff.

⁴⁶ BVerfGE 89, 155 (186).

Europäischen Union und den Organen der Europäischen Gemeinschaften die Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeit des Deutschen Bundestages noch nicht in einer Weise entleert ist, die das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt, verletzt⁴⁷, und daß "die im Unionsvertrag vorgesehene Einräumung von Aufgaben und Befugnissen europäischer Organe dem Deutschen Bundestag noch hinreichende Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht beläßt"⁴⁸. Das Gericht hatte freilich die Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaften und der Union nur knapp skizziert und die Kompetenzfülle der Gemeinschaft nicht wirklich ausgelotet⁴⁹. Die Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaften sind nicht nur überaus weit formuliert, sie werden darüber hinaus extensiv interpretiert, und die Ziele der Gemeinschaften werden, wie schon angedeutet, auf der Grundlage des Art. 235 EGV zur Grundlage weiterer Befugnisse genutzt. Die Sachzwänge vor allem der Wirtschafts- und Währungsunion werden zu einer weiteren Unitarisierung des sogenannten Staatenverbundes führen, so daß die existentielle Staatlichkeit der Union nicht mehr bestritten werden wird. Das Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wird die Entwicklung zum existentiellen Staat mit umfassender Verantwortung für die Wirtschaft, die Währung und das Soziale⁵⁰ zur Folge haben.

Daß die Europäische Union sich zum Bundesstaat entwickelt, wird kaum noch bestritten. Das wird vielmehr bezweckt, vor allem durch die Politik der Währungsunion. Spätestens mit der Einführung der einheitlichen Währung, dem Beginn der dritten Stufe der Währungsunion also, verlieren die Völker wesentliche Elemente ihrer existentiellen Staatlichkeit⁵¹ und damit die nationalen Parlamente ihr substantielles Gewicht. Damit werden die Nationen wesentlich entdemokratisiert. Diese Entwicklung ist von anderen entdemokratisierenden Politiken begleitet, insbesondere von der weitreichenden Deregulierung der Rechtsordnung, die Folge der unmittelbaren Wirkung der Grundfreiheiten⁵² (der Warenverkehrs-, der Dienstleistungs-, der Niederlassungs- und der Kapitalverkehrsfreiheit) ist, zumal die Grundfreiheiten vom Europäischen Gerichtshof mit großer Intensität durchgesetzt werden. Demgegenüber ist die gemeinschaftsrechtliche Regulierung der Lebensverhältnisse zögerlich, weil jedenfalls hohe Standards die Leistungsfähigkeit der schwächeren Volkswirtschaften überfordern und niedrige Standards nicht nur De-

⁴⁷ BVerfGE 89, 155 (181).

⁴⁸ BVerfGE 89, 155 (207).

⁴⁹ Dazu K. A. Schachtschneider/A. Emmerich-Fritsche/Th. C. W. Beyer, JZ 1993, 751 ff.; Th. C. W. Beyer, *Der Staat*, 35 (1996), S. 189 ff., insb. S. 195 ff.

⁵⁰ Dazu J. Ringler, *Die Europäische Sozialunion*, 1997.

⁵¹ K. A. Schachtschneider, *Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas*, S. 129 ff.

⁵² Seit EuGH - Rs. 26/62 (van Gend/Loos), Slg. 1963, 1 ff., st. Rspr.; vgl. Th. Oppermann, *Europarecht*, 1990, Rdn. 536 ff., K. A. Schachtschneider/A. Emmerich-Fritsche, *Das Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands*, DSWR 1-2/1999, 17 ff.

regulierung bedeuten, sondern auch die Völker der Mitgliedstaaten mit hohem Standard in ihrer Entwicklung zurückwerfen, durchaus auch Deutschland. Der vielgerühmte Wettbewerb der Systeme bewirkt in der Union die Nivellierung der Staatlichkeit und damit die Nivellierung der demokratischen Realisation. Ein Beispiel ist die Steuerpolitik. Die Reduzierung des Steueraufkommens hat notwendigerweise Konsequenzen für die soziale Realisation.

Verschiedene Zwänge in der Union haben somit entdemokratisierende Effekte. Maßgebliche Kräfte begrüßen das, weil der Privatismus durch die Entstaatlichung gestärkt und damit die Verwirklichung der weltweiten Kapitalinteressen chancenreicher wird und bereits geworden ist. Das mag eine vorübergehende Phase der Integrationsentwicklung sein, die von einer sozialistischen Phase abgelöst werden könnte, wenn die Europäische Union über die entsprechenden politischen Strukturen verfügen sollte. Derzeit wird der Einfluß der Völker auf ihre Lebensverhältnisse gemindert. Diese Entwicklung wird von einem Verfall der Wirkkraft der demokratischen Idee begleitet. Die Demokratie wird von verschiedenen Seiten mächtig bedrängt, so daß sich allmählich eine revolutionäre Situation aufbaut.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem das demokratische Prinzip verwirklichenden nationalen Parlamentarismus noch ein substantielles Gewicht beigemessen, weil neben dem "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung" auch das Subsidiaritätsprinzip⁵³ und das Verhältnismäßigkeitsprinzip⁵⁴ die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten wahren⁵⁵. Alle drei Aspekte sind irrig. Das Prinzip der Einzelermächtigung ist durch die offenen Ermächtigungsklauseln in sein Gegenteil verkehrt, das Subsidiaritätsprinzip wird nicht ernsthaft durchgesetzt, ja von wichtigen Mitgliedstaaten nicht einmal verstanden, geschweige denn vom Europäischen Gerichtshof judiziert, und das Verhältnismäßigkeitsprinzip als ein allgemeines Prinzip des rechten Maßes hat (jedenfalls in der Praxis) keine hinreichende Relevanz für die Verteidigung der Staatlichkeit der Mitgliedstaaten⁵⁶.

⁵³ Zum gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip *H. Lecheler*, Das Subsidiaritätsprinzip: Strukturprinzip einer europäischen Union, 1993; vgl. auch *K. A. Schachtschneider*, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 85 mit weiteren Hinweisen.

⁵⁴ Dazu *A. Emmerich-Fritsche*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung - Dogmatische Grundlegung, Funktionen und Anwendungsformen - mit Beiträgen zu einer gemeineuropäischen Grundrechtslehre sowie zum Lebensmittelrecht, 1999.

⁵⁵ BVerfGE 89, 155 (207 ff.).

⁵⁶ Dazu *A. Emmerich-Fritsche*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Teil D, 1. Kap.

VII. Europäischer Gerichtshof als demokratiewidrige Ordnungsmacht

1. Die Entmachtung und damit Entdemokratisierung der Mitgliedstaaten ist auch eine Folge der durchgreifenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der sich nicht auf die Klärung von Vertragsstreitigkeiten beschränkt, wie Art. 164 EGV in dem demokratischen Prinzip gemäßer restriktiver Interpretation verstanden werden könnte, sondern allgemein Rechtsklärung praktiziert. Zum einen hat der Gerichtshof die Grundfreiheiten entgegen der Intention des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zum unmittelbar anwendbaren Recht erklärt, so daß sich jeder Bürger in jedem Verfahren auf die Grundfreiheiten berufen darf und nicht lediglich die Mitgliedstaaten untereinander verpflichtet sind, die Grundfreiheiten zu verwirklichen⁵⁷. Das hat die Wirkung der Grundfreiheiten potenziert und vor allem dem Gerichtshof die Möglichkeit gegeben, tiefgreifend in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten einzugreifen. Die Hoheit der Völker über ihr Recht ist dadurch weitestgehend verloren gegangen und das demokratische Defizit dadurch wesentlich erhöht. Der Gerichtshof entfaltet eine eigenständige Rechtsordnung, welche das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten ebenso verändert wie das Verwaltungs-, das Privat- und vor allem das Wirtschaftsrecht.

Vor allem hat sich der Gerichtshof auf das Drängen des Bundesverfassungsgerichts in den Solange-Entscheidungen⁵⁸ zu einem Grundrechtsgericht erklärt, obwohl nicht einmal ein Grundrechtstext vorlag. Textlos, aber orientiert an der europäischen Grundrechtstradition und an der europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten reklamiert der Gerichtshof, Grundrechtsschutz zu geben und ist in dieser Befugnis durch Art. F Abs. 2 EUV bestätigt worden. Allerdings hat der Gerichtshof noch nicht ein einziges Mal zu erkennen vermocht, daß ein Gemeinschaftsrechtsakt grundrechtswidrig im eigentlichen Sinne sei⁵⁹. Der Grundrechtsschutz, ein wesentlicher Baustein der materialen Demokratie, deren Zweck nichts anderes ist als die Verwirklichung des Rechtsprinzips, ist beim Europäischen Gerichtshof in schlechten Händen, weil der Grundrechtsschutz die Integration eher hemmen würde, der Gerichtshof sich jedoch als deren Motor betätigt. Das ist selbst dem Bundesverfassungsgericht zu weit gegangen, so daß es seine Judikatur, keinen Grundrechtsschutz gegenüber Gemeinschaftsrechtsakten zu geben⁶⁰, revidiert hat und im Maastricht-Urteil versprochen hat, den "unabdingbaren" Grundrechtsstandard, d. h. den Wesensgehalt der Grundrechte, auch gegenüber Gemeinschaftsrechtsakten zu verteidigen und in einem "Kooperationsverhält-

⁵⁷ Vgl. die Hinweise in Fn. 51.

⁵⁸ BVerfGE 37, 271 ff.; 73, 339 ff.

⁵⁹ Vgl. dazu A. Emmerich-Fritsche, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Teil D, 3. Kap.

⁶⁰ BVerfGE 22, 31 (92); 22, 293 (295); 37, 271 (283, 285 ff.); insb. BVerfGE 58, 1 (27).

nis" mit dem Europäischen Gerichtshof, der den Grundrechtsschutz in allen Einzelfällen leisten solle, für die Verwirklichung der Grundrechte Sorge zu tragen⁶¹. Freilich hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Euro-Beschluß dieses Versprechen verletzt und den Bürgerschutz gegenüber der fraglos rechtswidrigen, weil vertragswidrigen, Einführung des Euro mit dem rechtlosen Argument verweigert, daß die Verantwortung für die allgemeine Entwicklung "im Bereich rechtlich offener Tatbestände zwischen ökonomischer Erkenntnis und politischer Gestaltung Entscheidungsverantwortung von Parlament und Regierung" sei⁶². Mit der Minimierung des Grundrechtsschutzes ist die Republik empfindlich geschwächt worden. Es gibt aber keine Demokratie ohne Rechtsstaat, wie es auch keinen Rechtsstaat ohne Demokratie gibt (*Jürgen Habermas*)⁶³.

2. Der Europäische Gerichtshof hat die Befugnisse eines Verfassungsgerichts erobert, und ein Verfassungsgericht ist funktional ein wesentlicher Gesetzgeber. Der Gerichtshof entbehrt der demokratischen Legitimation. Nur eine enge Bindung an den Vertragstext vermag das demokratische Defizit des Gerichtshofs auszugleichen. Der Gerichtshof soll "die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages sichern" (Art. 164 EGV), nicht aber sich zur höchsten Instanz des Rechts aufschwingen. Die Verbindlichkeit der Erkenntnisse des Gerichtshofs, welche vom Gemeinschaftsrecht durchaus zurückhaltend geregelt ist, hat mittels deren Akzeptanz durch die nationalen Gerichte eine außerordentliche Stärkung erfahren. Der Gerichtshof ist keine internationale Schlichtungsstelle, sondern quasi oberstes Verfassungsorgan der Europäischen Union mit gottgleicher Allmacht.

Demokratisch legitimiert ist der Gerichtshof schon deswegen nicht, weil jeder Mitgliedstaat nur einen Richter stellt, so daß die große Mehrheit der Richter weder von den streitbeteiligten Mitgliedstaaten, noch gar von den Bürgern, die vor dem Gerichtshof prozessieren, demokratisch legitimiert sind, obwohl sie "von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen" ernannt werden (Art. 167 Abs. 1 EGV). Dadurch sind sie zwar nicht gänzlich ohne demokratische Legitimation in ihr Amt berufen, aber doch keinesfalls ausreichend demokratisch legitimiert, weil die Regierungen als Exekutivorgane spezifisch Richter nicht demokratisch zu legitimieren vermögen. Die außerordentlich mächtigen Richter des Europäischen Gerichtshofs müßten entweder die Zustimmung aller Völker haben oder die Zustimmung aller nationalen Parlamente und zusätzlich in einem geeigneten Verfahren von den Richterschaften der Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, wenn überhaupt ein supranationales Gericht gebildet werden soll. In Frage käme

⁶¹ BVerfGE 89, 155 (175).

⁶² Euro-Beschluß, S. 34.

⁶³ Die Einbeziehung des anderen, Studien zur politischen Theorie, 1996, S. 251, 293.

auch ein internationales Gericht, das als ein gemeinsames Gericht der Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten eingerichtet werden könnte. Derzeit reicht die demokratische Legitimation für die politische Macht des Europäischen Gerichtshofs in keiner Weise.

3. Die Wirkung des Gerichts ist denn auch, wenn man sie am Demokratieprinzip mißt, verheerend. Das Gericht verändert die Rechtsordnung und damit die Lebensverhältnisse in der Europäischen Union mit großem Eifer und durchaus tiefgreifend, oft überraschend. Wenn das Gericht den Willen der Völker, nämlich das Recht erkennt, ist das allenfalls zufällig. Meist verfolgt das Gericht schlicht das von der Kommission definierte Gemeinschaftsinteresse. Die nationalen Legislativen und darum auch die nationalen Parlamente sind somit nicht nur durch die Übertragung der Gesetzgebungshoheit auf die Gemeinschaften der Europäischen Union entmachtet, sondern auch durch die deregulierende Wirkung der Grundfreiheiten (aber auch anderer Gemeinschaftsprinzipien) und vor allem durch die Praxis des Europäischen Gerichtshofs. Das vergrößert das Demokratiedefizit.

Mehr als die Hälfte der legislativen Tätigkeit von Bundestag und Bundesrat ist Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien, für die sich die Einrichtung der Gesetzgebenden Häuser nicht lohnt. Im übrigen ist die Gesetzgebung nicht nur an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden, die ihr systembedingt keinen allzu großen Spielraum läßt, sondern auch an die geradezu dirigistische Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ganz abgesehen von den Bindungen an die Fraktionsvereinbarungen, Parteitagsbeschlüsse und Weisungen der Parteiführer. Insgesamt in Deutschland von einem demokratischen Parlamentarismus zu sprechen, ist Euphemismus, der zur Legitimation des längst entdemokratisierten Regierungssystems propagiert wird.

VIII. Unechter Unionsparlamentarismus ohne demokratische Wahlen

1. Das Europäische Parlament begründet keine demokratische Legitimation. Es vertritt nicht ein Unionsvolk, sondern die Unionsvölker. Das Parlament ist nicht demokratisch gewählt, nämlich nicht allgemein und gleich. Ihm fehlen die wesentlichen Rechte eines Parlaments, wenn es auch bis an die Grenze dessen mit Befugnissen ausgestattet worden ist, was mit der existentiellen Staatlichkeit der Völker noch vereinbar ist. Allenfalls stützt das Parlament die demokratische Legitimation der Gemeinschaften, die wesentlich von den nationalen Parlamenten legitimiert werden würden, wie das Bundesverfassungsgericht meint⁶⁴. Wenn nämlich das Europäische Parlament ein echtes Parlament mit substantiellen Parlamentsrechten wäre, wäre die Europäische Union ein existentieller Staat, freilich ein Staat

⁶⁴ BVerfGE 89, 155 (184).

ohne hinreichendes Verfassungsgesetz. Die Gemeinschaftsverträge sind ein solches Verfassungsgesetz nicht⁶⁵ und schon gar nicht die Verfassung der Europäer⁶⁶. Die Versammlung der Vertreter der Völker, welche Art. 4 und Art. 137 EGV propagandistisch "Europäisches Parlament" nennen, ist kein eigentliches Parlament.

Wenn die allgemeine Freiheit durch einen existentiellen europäischen Staat verwirklicht werden sollte, müßte dieser einen echten Parlamentarismus einrichten; denn die Vertretung des ganzen Volkes bei der Erkenntnis des Richtigen für das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit auf der Grundlage der Wahrheit, die Erkenntnis der Recht schaffenden Gesetze also, durch Abgeordnete, die um der repräsentativen Sittlichkeit willen ausschließlich ihrem Gewissen verantwortlich sind, ist ein unverzichtbares Postulat einer bürgerlichen Verfassung der allgemeinen Freiheit⁶⁷:

"Eine wahre Republik aber ist und kann nichts anders sein, als ein repräsentatives System des Volks, um im Namen desselben, durch alle Staatsbürger vereinigt, vermittelt ihrer Abgeordneten (Deputierten) ihre Rechte zu besorgen" (*Kant*)⁶⁸.

Ein echter Parlamentarismus der Union stößt zur Zeit auf unüberwindbare Verfassungsgrenzen, weil er die Europäische Union zu einem existentiellen Staat machen würde⁶⁹. Das setzt aber ein staatsbegründendes Verfassungsgesetz voraus, welches die existentielle Staatlichkeit der Völker aufheben würde. Das geht, wenn das Recht gewahrt werden soll, nur mit Zustimmung der Völker. Notwendiges (wenn auch nicht hinreichendes) Kriterium eines echten Parlamentarismus ist die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments. Davon ist das Europäische Parlament weit entfernt, wie schon angesprochen wurde. In begrenzten Politikbereichen, die im Vertrag von Amsterdam erweitert werden, ist ihm ein negatives Veto eingeräumt, das aber die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erfordert (Art. 189 b Abs. 2 EGV). Das Parlament hat nicht einmal das Gesetzesinitiativrecht. Es bleibt eine Versammlung von Vertretern der Völker⁷⁰.

2. Ohne unionsweites egalitäres Wahlrecht aller Unionsbürger ist eine Gemeinschaftsgesetzgebung eines Unionsparlaments, die nicht kompetenziell auf die Ausführung der Politik der Völker gemäß dem Prinzip der begrenzten Ermächti-

⁶⁵ A. A. EuGH - Rs. 224/83 (Les Verts/Parlament), Slg. 1986, 1365.

⁶⁶ Zum Unterschied der Verfassung als der allgemeinen Freiheit der miteinander lebenden Menschen von den Verfassungsgesetzen als den Grundgesetzen der Staaten K. A. Schachtschneider (*O. Gast*), Sozialistische Schulden nach der Revolution. Kritik der Altschuldenpolitik. Ein Beitrag zur Lehre von Recht und Unrecht, 1996, S. 29 ff., auch S. 50 ff.

⁶⁷ K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 637 ff., 707 ff., 772 ff.

⁶⁸ Metaphysik der Sitten, S. 464.

⁶⁹ K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 114 ff., auch zum Folgenden.

⁷⁰ Zum Parlamentarismus der Gemeinschaft K. A. Schachtschneider, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Lehrstuhlskript, 1997, § 7, S. 156 ff.

gung beschränkt ist, ohne demokratische Legitimation. Demokratische Legitimation kann nur aus egalitären Wahlen erwachsen⁷¹. Wahlen, die trotz einheitlicher Wahlprinzipien die grundsätzliche Gleichheit der Wähler, d. h. vor allem die Gleichheit des Einflusses jedes Wählers auf das Parlament, nicht wahren, sind nicht egalitär und verletzen dadurch die allgemeine Freiheit. Solange die Zahl der Vertreter der Völker im Europäischen Parlament nicht von der Zahl der Bürger des jeweiligen Volkes abhängt, solange also das Europäische Parlament vom föderalen Prinzip dominiert ist und ein Vertreter Luxemburgs etwa 65.000 und ein Vertreter Deutschlands etwa 800.000 Bürger vertritt, ist das Parlament nicht nur nicht egalitär gewählt, sondern im freiheitlichen Sinne keine Vertretung des ganzen Volkes, also kein echtes Parlament; denn die Bürger müssen wegen der Gleichheit in der Freiheit gleichheitlich vertreten sein. Die Wahlen müssen im übrigen so verfaßt sein, daß die Parlamentarier nicht mehr Vertreter der Völker, sondern abgeordnete Vertreter des ganzen Unionsvolkes, also aller Unionsbürger, sind. Die nationalen Elemente müßten aus einem echten Unionsparlament verdrängt sein. Das Bundesverfassungsgericht meint, die "stützende Funktion" des Europäischen Parlaments ließe sich verstärken, "wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV gewählt würde und sein Einfluß auf die Politik und die rechtsetzenden europäischen Gemeinschaften wüchse"⁷². Art. 138 Abs. 3 EGV intendiert "allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten". Das wären die egalitären Wahlen.

Das Wahlrecht ist die eigentliche Staatsverfassung, wenn das gewählte Parlament echter Gesetzgeber ist. Ein Verfassungsgesetz schafft ein Volk und einen Staat im existentiellen Sinne; denn, wie schon gesagt, "ein Staat ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen" (*Kant*)⁷³. Einer egalitären Wahlverfassung steht somit die existentielle Staatlichkeit der Völker entgegen, so daß ein echter Parlamentarismus und damit eine eigenständige demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament solange ausgeschlossen sind, als die Europäische Union nicht durch ein Verfassungsgesetz der Unionsbürger zum existentiellen Staat gemacht wurde. Alle Völker der Union müßten entscheiden, daß sie ihre existentielle Staatlichkeit einschränken oder beenden, um mit allen verbundenen Bürgerschaften einen Staat im existentiellen Sinne zu begründen. Alle Bürger der Union müßten eine Schicksalsgemeinschaft⁷⁴, nicht nur eine weitgehende Markt- und Wettbewerbsunion sowie eine Währungsunion und in Grenzen eine Sozialunion

⁷¹ BVerfGE 1, 203 (247, 249); 4, 31 (39 f.); 4, 375 (393 f.); 11, 266 (272); 11, 351 (360 f.); st. Rspr.

⁷² BVerfGE 89, 155 (186).

⁷³ *Metaphysik der Sitten*, S. 431.

⁷⁴ Vgl. *J. Isensee*, Europa - die politische Erfindung eines Erdteils, in: ders. (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, 1993, S. 109.

(neben anderen gemeinsamen Politiken) wollen, sondern die Vereinigten Staaten von Europa, den großen Staat Europa, der die Nationalstaaten der alten Völker aufhebt. Das Bundesverfassungsgericht hat durch seine sibyllinische Formulierung vom "Zusammenwachsen der europäischen Nationen"⁷⁵ integrationistische Hoffnungen geweckt, ohne die staatsrechtlichen Voraussetzungen und auch Folgen zu erörtern, die aber gefordert sind, wenn die Leitentscheidung aufklärerischer Gemeinwesen, denen alle europäischen Staaten nach dem Selbstverständnis der Europäischen Union selbst verpflichtet sind, nämlich die allgemeine Freiheit (Präambel des Unionsvertrages, 3. Erwägungsgrund, Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte), beachtet werden soll. Die weitere Integration der Union setzt den echten Parlamentarismus der Union, dieser aber das egalitäre Unionswahlrecht und dieses den existentiellen Unionsstaat und zugleich ein Unionsvolk voraus, welche nur durch eine Unionsverfassung geschaffen werden könnten, denen alle Völker in Verfassungsreferenden zustimmen. Es gibt keinen echten Parlamentarismus in der Europäischen Union und es wird diesen im Europa der Völker nicht geben. Aber nur ein Europa der Völker wird ein Europa der Bürger sein können. Ein existentieller Staat Europa wird wegen seiner Größe ein Europa der Herren und der Untertanen sein. Dahin entwickelt sich die europäische Integration spezifisch wegen ihres Demokratiedefizits.

IX. Demokratiewidriges Herkunftslandprinzip

1. Im europäischen Gemeinschaftsrecht hat sich, gestützt auf die Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung⁷⁶, das Herkunftslandprinzip durchgesetzt⁷⁷. Dieses Prinzip besagt, daß die Legalität von Waren und Dienstleistungen sich grundsätzlich nach den Gesetzen des Landes bestimmt, aus denen die Ware oder die Dienstleistung stammt. Allerdings sind die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, welche bemüht sind, einheitliche Standards durchzusetzen, zu beachten. Das Herkunftslandprinzip beruht somit auf der gegenseitigen Anerkennung der Wirtschaftsordnungen und fördert dadurch die Wahrnehmung der Grundfreiheiten, insbesondere der Warenverkehrs- und der Dienstleistungsfreiheit. Wenn Lieferanten oder Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten die höheren Standards eines Empfängerlandes der Ware oder Dienstleistung einhalten müßten, wären sie im Wettbewerb mit inländischen

⁷⁵ BVerfGE 89, 155 (185 f.).

⁷⁶ EuGH - Rs. 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), Slg. 1979, 649 ff.; dazu A. Emmerich-Fritsche, Einführung in das Wirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaft, Skript des Lehrstuhls für Öffentliches Recht/Schachtschneider, 1997, S. 75 ff.

⁷⁷ A. Emmerich-Fritsche, ebd., S. 83 ff.; Th. C. W. Beyer, Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt. Zur Interpretation von Art. 100 b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von Äquivalenzgrundsatz, Prinzip des gemeinschaftsrechtlichen Mindestrechtsgüterschutzes und mitgliedstaatlicher Regelungskompetenz, 1998, S. 28 ff.

Unternehmern im Nachteil, weil diese auf die höheren Standards eingerichtet sind. Insbesondere wären die Lieferanten und Dienstleister veranlaßt, in unterschiedlichen Standards zu produzieren und zu leisten, was die Kosten erhöht und im Wettbewerb benachteiligt. Hohe Standards verursachen höhere Kosten. Das Herkunftslandprinzip bewirkt eher eine Nivellierung der Standards und nimmt dadurch Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, die regelmäßig mit geringeren Standards verbunden ist. Das Herkunftslandprinzip fördert somit den Wettbewerb und die Wettbewerbschancen der Mitgliedstaaten mit niedrigeren Standards. Die Mitgliedstaaten mit hohen Standards müssen dafür in Kauf nehmen, daß auch in ihren Ländern Waren und Dienstleistungen niedrigeren Standards legal sind. Das trifft vor allem Deutschland. Es liegt auf der Hand, daß die Anerkennung der Standards der Herkunftsländer den Verzicht auf die Verbindlichkeit der eigenen Rechtsordnung für Waren und Dienstleistung aus anderen Ländern der Union bedeutet, weil die Rechtsordnungen der Herkunftsländer maßgeblich werden. Die inländischen Unternehmen dürfen sich zwar auf die ausländischen Standards für ihre im Inland hergestellten Waren und geschaffenen Dienstleistung nicht berufen, weil ein Grundsatz der Inländergleichbehandlung (Verbot umgekehrter Diskriminierung) sich (noch) nicht durchgesetzt hat⁷⁸, sie haben aber das Recht, in den Mitgliedstaaten mit niedrigeren Standards zu produzieren und ihre Dienstleistungen vorzubereiten. Das ergibt sich aus der Niederlassungsfreiheit.

Im Inland behauptet sich durch das Herkunftslandprinzip eine Rechtsordnung, welche die Bürgerschaft nicht gewollt hat. Das ist vor allem für Lebensmittel und umweltlich empfindliche Güter fragwürdig. Die Gesundheitspolitik zieht allerdings die Harmonisierung vor. Jedenfalls wird das Demokratiedefizit erhöht, weil die Bürgerschaft auf die Rechtsordnungen des Herkunftslandes der Waren und Dienstleistungen keinen Einfluß hat und weil die Notwendigkeit einheitlicher Standards in der Gemeinschaft die Harmonisierungsbefugnisse derselben aktiviert, welche sie in verschiedenen Sonderregelungen und allgemein in Art. 100 a EGV vorfindet. Mittels des Herkunftslandprinzips leben wir zunehmend in einer Ordnung, auf die wir keinen oder nur den geringen Einfluß haben, den das Gemeinschaftsrecht zuläßt. Insbesondere ist das Gemeinschaftsrecht, wie dargestellt, exekutivistisch und dadurch demokratisch defizitär. Dieser Mangel wird durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung⁷⁹ nicht ausgeglichen. Wenn auch die Republikanität aller Mitgliedstaaten anzuerkennen ist, zumal die Verwirklichung demokratischer Standards Voraussetzung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist, die sich "zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der

⁷⁸ EuGH - verb. Rs. 35 und 36/82 (Morson-Jhanjan/Niederländischer Staat), Slg. 1982, 3723 ff.; *Th. Oppermann*, Europarecht, Rdn. 1429.

⁷⁹ Dazu *Th. C. W. Beyer*, Rechtsnormanerkennung im Binnenmarkt, S. 25 ff.

Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit" bekennt (3. Erwägungsgrund des Maastricht-Vertrages), so hat das Herkunftslandprinzip doch wettbewerbspolitische Gründe.

2. Nicht nur die Rechtsordnungen, denen Waren und Dienstleistung genügen müssen, sind dem Einfluß der Mitgliedstaaten (abgesehen von dem gemeinschaftlichen Einfluß) entzogen, sondern auch und vor allem die Administration der Legalität, die Verwaltung also. Das demokratische Prinzip gebietet, daß jeder staatliche Amtswalter durch eine ununterbrochene Kette von Berufungsakten in seinem Amt vom Volk legitimiert ist⁸⁰. Auf die Auswahl der Amtswalter in anderen Mitgliedstaaten hat kein Mitgliedstaat Einfluß, so daß der Gesetzesvollzug bei der Prüfung der Waren und Dienstleistung auf ihre Legalität nicht demokratisch legitimiert ist. Systematische Untersuchungen der Waren und Dienstleistungen scheiden aus; allenfalls Stichproben werden den Bestimmungsländern zugestanden⁸¹. Die Legalität, d. h. die Sicherheit der Waren und Dienstleistungen, ist vornehmlich Sache der Administration. Mittels des Herkunftslandprinzips werden somit auch, verdinglicht in den Waren- und Dienstleistungen, die administrativen Verhältnisse, etwa die Korruption, von dem Herkunftsland in das Bestimmungsland exportiert. Nicht nur die entwickelten Standards, die auch wirtschaftlich leistbar sein müssen, geraten unter den Druck der Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft, sondern auch das demokratische Prinzip. Die Wirtschaftsunion minimalisiert den Bürgerstaat.

X. Europäische Währungspolitik ohne demokratische Einbindung

1. Die wirtschaftlich existentielle Währungspolitik der Europäischen Union wird der demokratischen Einbindung entbehren. Das Bundesverfassungsgericht hat zugestanden, daß "die Einflußmöglichkeiten des Bundestages und damit der Wähler auf die Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch europäische Organe ... nahezu vollständig zurückgenommen" seien, "soweit die Europäische Zentralbank mit Unabhängigkeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ausgestattet" werde (Art. 107 EGV).

"Diese Einschränkung der von den Wählern in den Mitgliedstaaten ausgehenden demokratischen Legitimation berührt das Demokratieprinzip, ist jedoch als eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation dieses Prinzips mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar ... Diese Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauen ist vertretbar, weil es der - in der deutschen Rechtsordnung erprobten und, auch aus wissenschaftlicher Sicht,

⁸⁰ BVerfGE 47, 253 (275).

⁸¹ Vgl. EuGH - Rs. 124/81 (Kommission/Vereinigtes Königreich, UHT), Slg. 1983, S. 203 ff., insb. S. 236, Rdn. 18; EuGH - Rs. C-186/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1989, S. 3997 ff., insb. S. 4010 f., Rdn. 4 ff., 8; A. *Emmerich-Fritsche*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Teil E, 5. Kap. II, 1.

bewährten - Besonderheit Rechnung trägt, daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planung und Disposition bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldwert und Geldmenge abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Insofern genügt die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank, die sich nicht auf andere Politikbereiche übertragen läßt, den verfassungsrechtlichen Anforderungen, nach denen das Demokratieprinzip modifiziert werden darf⁸².

Das demokratische Prinzip wird also entgegen Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, den Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärt, und auch entgegen Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, der die deutsche Integration in die Europäische Union davon abhängig macht, daß die Union (u. a.) dem demokratischen Grundsatz verpflichtet ist und bleibt, um einer überzogenen Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken und insbesondere der Europäischen Zentralbank willen aufzugeben. Auch die Europäische Union bekennt sich, wie gesagt, zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, hält aber dieses Bekenntnis in den näheren Vertragsregelungen nicht durch; denn die genannten Grundsätze führen zu dem Prinzip der politischen Freiheit als der Autonomie des Willens, welches nur in der Republik als der Einheit von Demokratie und Rechtsstaat Wirklichkeit zu finden vermag.

Während die Deutsche Bundesbank durchaus in das System der staatlichen Willensbildung eingebunden ist, hat die Europäische Zentralbank zwar in dem Unionsvertrag nicht nur ihre Einrichtung, sondern auch ihre Ordnung, nämlich ihre Zielsetzung einer einheitlichen, stabilen Währung, ihre Aufgaben (Art. 105 EGV) und weitgehend ihre Instrumente gefunden, ist aber doch, abgesehen von der Bindung an den Vertrag, durch Art. 107 EGV mit einer außerordentlichen Unabhängigkeit ausgestattet. Immerhin kann die Wahrung der primärrechtlichen währungspolitischen Ordnung gerichtlich durchgesetzt werden⁸³. Der Kern der Politik der Europäischen Zentralbank (wie auch des Europäischen Systems der Zentralbanken) ist jedoch nicht judiziabel, nämlich die währungspolitischen Beschlüsse, von denen das wirtschaftliche Schicksal der Union und der Unionsvölker abhängt. Der Europäische Zentralbankrat ist, einmal eingesetzt, niemandem mehr verantwortlich, sondern nur der Sache der einheitlichen, stabilen Währung (6. Erwägungsgrund der Präambel des EUV). Die Unabhängigkeit der Bundesbank hat nach herrschender

⁸² BVerfGE 89, 155 (207 ff.).

⁸³ Vgl. Art. 173 Abs. 1 und 3, Art. 175 Abs. 4 und Art. 177 Abs. 1 lit. b) EGV, aber auch Art. 35 des 3. Protokolls über die Satzung des europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank.

Meinung keinen Verfassungsrang⁸⁴. Sie beruht auf § 12 BBankG, der jedenfalls vor der Novellierung des Art. 88 GG zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stand. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft verankert und kann nur durch einen neuen Vertrag der (z. Z.) 15 Mitgliedstaaten aufgehoben werden. Das würde im übrigen dem (neuen) Art. 88 S. 2 GG widersprechen, dem das Bundesverfassungsgericht gerade die Rechtfertigung des demokratischen Defizits der Europäischen Zentralbank abgerungen hat. Die Bundesbank ist aber in ihren Zielen, Aufgaben, Mitteln und auch in ihrer Einrichtung vom einfachen Gesetz abhängig, so daß die Legislative jederzeit in die Ordnung und Arbeit der Bundesbank eingreifen und dieser eine Politik in ihrem Sinne oktroyieren kann. Das wäre zwar, solange nicht außerordentliche Lagen die Ingerenz nahelegen, nicht klug, aber doch rechtmäßig. Die letzte Verantwortung für die Währungspolitik Deutschlands hat die Legislative, insbesondere der Bundestag. Die Deutsche Bundesbank ist (war) somit hinreichend, ja sachgerecht demokratisch eingebunden. Das Europäische System der Zentralbanken besteht demgegenüber aus den unabhängigen nationalen Zentralbanken (Art. 7 des 3. Protokolls), welche einen erheblichen Einfluß auf die Währungslage der Euro-Länder haben. Die Europäische Zentralbank, einmal errichtet und eingerichtet, darf durch kein demokratisch legitimiertes Organ beeinflußt werden, nicht einmal durch Gemeinschaftsorgane (Art. 107 EGV), außer bei Verletzungen des Gemeinschaftsvertrages durch den Europäischen Gerichtshof. Durch Gemeinschaftsrechtsakte können zwar in begrenztem Umfang die Instrumente der Währungspolitik geändert werden. Das muß aber die Europäische Zentralbank selbst empfehlen (Art. 41 des 3. Protokolls). Die Europäische Zentralbank wird ihre Aufgaben und Befugnisse ohne jede demokratische Einbindung wahrnehmen können.

Hinzu kommt, daß die Mitglieder des maßgeblichen Europäischen Zentralbankrates, dessen Beschlüsse die nationalen Wirtschaften und die Vermögen der Bürger ruinieren können, die aber auch die nationale Sozialpolitik konterkarieren kann (usw.), nur in äußerst geringem Umfang national und damit demokratisch legitimiert sein werden; denn die Präsidenten der jeweiligen nationalen Zentralbanken sind geborene Mitglieder der Europäischen Zentralbank (Art. 109 a EGV), werden aber von den Mitgliedstaaten ausgewählt und im übrigen durch Art. 14 des 3. Protokolls in ihrer persönlichen Unabhängigkeit gestärkt. Lediglich die Mitglieder des Direktoriums werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs einvernehmlich ausgewählt und ernannt, aber auch nur auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhört (Art. 109 a Abs. 2 EGV). Das Direktorium verfügt jedoch im Europäischen Zentralbankrat nicht über die Mehrheit. Die nationale Legitimi-

⁸⁴ BVerwGE 41, 334 (354 ff.); *H. H. Hahn*, Währungsrecht, 1990, S. 261 ff.; vgl. *P. J. Tettinger*, in: *Sachs*, GG, Rdn. 6 zu Art. 88.

on in einem Mitgliedstaat schafft nun einmal keine demokratische Legitimation, ein Amt für ein anderes Land auszuüben. Auch der Rat der Europäischen Zentralbank beschließt grundsätzlich mit einfacher Mehrheit (Art. 10 Abs. 2 des 3. Protokolls), so daß die Vertreter jedes Mitgliedstaates überstimmt werden können. Diese wirklich supranationale Einrichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken steht somit außerhalb des demokratischen Legitimationssystems, obwohl es hervorragende politische Bedeutung für die Völker hat.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat die "Modifizierung" des demokratischen Prinzips mit dem Gebot der Wissenschaftlichkeit der Geldpolitik zu rechtfertigen versucht. Diese Argumentation verrät ein grundsätzliches Mißverständnis des demokratischen Prinzips. Die Erfahrung der Völker lehrt, daß die freiheitliche Demokratie oder eben die Republik die beste Staats- und Regierungsform ist, um die Sachlichkeit zu gewährleisten. Sachlichkeit ist Wissenschaftlichkeit. Das demokratische Prinzip wird durch praktische Vernunft, d. h. Sittlichkeit als die Achtung des kategorischen Imperativs, verwirklicht. Das setzt den Respekt vor den bestmöglichen Theorien von der Wirklichkeit als der menschenmöglichen Wahrheit voraus. Nur eine Politik, die das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit sicherzustellen versucht, entspricht dem Recht. Das zu gewährleisten, wird die Gleichheit in der Freiheit anerkannt, weil die politische Ungleichheit Unsachlichkeit, nämlich Parteilichkeit, mit sich bringt und den sachgerechten, also gerechten, Interessenausgleich gefährdet. Es gibt keinen Grund, irgendeinen Bürger von der Politik auszuschließen; denn die Politik betrifft das Leben aller. Nur sein eigener Wille vermag den Bürger zu binden. Darum muß ein bestmögliches Procedere geschaffen werden, um den allgemeinen Willen hervorzubringen. Ohne allseitige Sittlichkeit, die, wie schon am Anfang gesagt, allseitige Moralität erfordert, ist nicht zur Sachlichkeit der Politik zu finden. Politik ist eben ausübende Rechtslehre. Der Politik geht es um Erkenntnis von Recht. Gerade diese Erkenntnis erfordert den allgemeinen Diskurs des Volkes, erfordert den Bürgerstaat, die Republik oder eben den Volksstaat, die Demokratie. Es gibt keinen Gegensatz von Sachlichkeit und Demokratie. Vielmehr ist die Demokratie Voraussetzung des Rechtsstaates. Der aber soll der Staat der Sachlichkeit sein. Keine Politik darf sich aus der demokratischen Einbindung lösen. Wenn das für erforderlich gehalten wird, erweist das nur, daß die politischen Institutionen im übrigen nicht mehr demokratisch sind. So ist denn auch die Wirklichkeit des Parteienstaates und die Wirklichkeit der Europäischen Union, in der nicht das Volk "durch das Volk" regiert, sondern vor allem die politische Klasse, die vorgibt, "für das Volk" zu regieren, aber doch vor allem ihre eigenen Interessen verfolgt. Das Vertrauen in die Amtswalter ist allzu oft enttäuscht worden, als daß die Völker auf die Demokratie verzichten könnten. *Res publica res populi*.