



**Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht**

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - PAPER 01/2013

Solidarität in Europa

Ingolf Pernice, Berlin*

* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (WHI) der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.de), Sprecher der Direktoren des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (<http://www.hiig.de/>). Erweiterte Fassung eines Vortrags des Verf. auf der Europarechtskonferenz „In Vielfalt geeint“ Wie viel europäische Solidarität? Wie viel nationale Identität? am 10./11. Mai 2012 an der Freien Universität zu Berlin.

SOLIDARITÄT IN EUROPA

EINE ORTSBESTIMMUNG IM VERHÄLTNIS ZWISCHEN BÜRGER, STAAT UND EUROPÄISCHER UNION

von
Ingolf Pernice, Berlin*

WHI-Paper 01/13

(iE. in Christian Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität - Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, herausgegeben von Christian Calliess, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2013)

I. Einführung: Europäische Solidarität im neuen Lichte ?	3
1. Finanzkrise als Krise der Solidarität	3
2. Solidarität im Staat: Volk als Schicksalsgemeinschaft	4
3. Schicksalsgemeinschaft Europäische Union?	6
II. Unionsbürger im europäischen Verfassungsverbund	6
1. Subjekte des Unionsrechts: Der Unionsbürger	7
2. Unionsbürgerschaft im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ..	8
3. Die demokratische Fundierung der Europäischen Union	9
4. Geteilte Souveränität und die differenzierte Identität der Bürger	11
III. Menschenwürde, Demokratie, Subsidiarität und Solidarität	13
1. Die Menschenwürde als Selbstbestimmung unter Achtung des Anderen ..	14
2. Subsidiarität als Bauprinzip und Legitimitätsbedingung der EU	16
3. Selbstbestimmung und Solidarität: Das Eigeninteresse	18
4. Demokratie und die Externalitäten staatlicher Souveränität	19
5. Die Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente	22
6. Solidarität und Selbstbestimmung im Mehrebenensystem	23
IV. Solidarität als Ausdruck der Demokratie in der EU	25
1. Haushaltsautonomie im Europäischen Parlamentsverbund	25
a. Die Rechtsprechung des BVerfG	25
b. Haushaltsautonomie im Angesicht der Finanzkrise	27
c. Rückgewinnung der Haushaltsautonomie	28
2. Selbstbestimmung in der Solidargemeinschaft	29
V. Schluss	31

Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (WHI) der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.de), Sprecher der Direktoren des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (<http://www.hiig.de>). Erweiterte Fassung eines Vortrags des Verf. auf der Europarechtskonferenz „In Vielfalt geeint“ Wie viel europäische Solidarität? Wie viel nationale Identität? am 10./11. Mai 2012 an der Freien Universität zu Berlin.

I. EINFÜHRUNG: EUROPÄISCHE SOLIDARITÄT IM NEUEN LICHT ?

„Solidarität in Europa – eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union“ – ein aktuelleres und zugleich brisanteres Thema kann ich mir zu Europa momentan nicht vorstellen. Darüber und über die Hintergründe, warum wir heute wieder darüber sprechen, einige Gedanken zu entwickeln, ist eine besondere Herausforderung, weil möglicherweise ein Begriff von Solidarität entwickelt werden muss, der nicht den klassischen Vorstellungen entspricht. Das soll einleitend unter drei Gesichtspunkten erläutert werden:

1. FINANZKRISE ALS KRISE DER SOLIDARITÄT

Solidarität lernen wir gegenwärtig noch einmal neu als Thema kennen: Sie hat im Zusammenhang mit der Finanzkrise in Europa ein anderes Gesicht als bisher, wo es vor allem um Solidarität zwischen den Völkern oder den Staaten in der Union ging. Die Präambel des EU-Vertrags stützt sich auf den Wunsch der Oberhäupter (Könige und Präsidenten) der Mitgliedstaaten, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“; Artikel 2 des Unionsvertrags verweist auf die Werte in einer „Gesellschaft, die sich durch „... Solidarität... auszeichnet“. Die Union „fördert“ nach Art. 3 Abs. 3 Uabs. 2 EUV „die Solidarität zwischen den Generationen“ und „leistet einen Beitrag zu... Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern“, wenn es um ihre Beziehungen zur übrigen Welt geht (Art. 3 Abs. 5 S. 1 EUV). Der „Grundsatz der Solidarität“ prägt auch nach Art. 21 Abs. 1 EUV das auswärtige Handeln, ja die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik „beruht“ nach Art. 24 Abs. 2 EUV „auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten“. Diese gegenseitige Solidarität wird in Art. 24 Abs. 3 EUV noch zweimal unterstrichen. Sie findet eine konkrete Ausprägung in der Unterstützungspflicht, die Art. 42 Abs. 7 EUV für den Fall des bewaffneten Angriffs auf einen der Mitgliedstaaten für die anderen begründet. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion ist nach Art. 122 I AEUV von „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ die Rede, wenn „gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten“. In der Sache dient die Unterstützung bei Schwierigkeiten, die Mitgliedstaaten, die nicht am Euro teilnehmen, betreffend ihre Zahlungsbilanz haben, nach Art. 143 AEUV demselben Zweck. In den Bestimmungen zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie zu den Strukturfonds kommt das Wort „Solidarität“ nicht vor, wohl aber im neuen Artikel 194 zur Energiepolitik, die „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ verfolgt wird. Und ein gemeinsames Handeln „im Geiste der Solidarität“ verlangt auch Art. 222 AEUV von den Mitgliedstaaten, wenn einer unter ihnen von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.

Um all dies geht es nicht primär bei der gegenwärtigen Finanzkrise. Hier stellt sich vielmehr die Frage, wie stark der Einzelne im einen Land sich gegenüber

den Einzelnen in anderen Mitgliedstaaten verbunden fühlt,¹ sozusagen Gemeinschaft fühlt und mit den anderen eine Gemeinschaft bildet. Es geht um Einfühlung und dabei auch um das Gefühl einer Zusammengehörigkeit als Grundlage und des Zusammenhalts und damit von Hilfen, die hier oder dort nötig werden. Solidarität ist, wie sich jetzt zeigt, ein Gegenseitigkeitsverhältnis auch und vor allem der Menschen in der Gemeinschaft. Ansatzweise lässt sich dieser Bezug auf die individuelle Ebene in der Präambel der Charta der Grundrechte erkennen, nach deren zweiten Absatz die Union sich auf die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“ gründet. Titel IV der Charta ist mit „Solidarität“ überschrieben und enthält insbesondere die sozialen Grundrechte, so wie der schon erwähnte Art. 2 EUV auf die gesellschaftliche Solidarität Bezug nimmt. Ansonsten wird Solidarität im Unionsrecht aber auf Staaten bezogen.

Im Folgenden geht es um diese Solidarität des Einzelnen, als Grundlage der Gemeinschaft. Sie ist dabei keine Einbahnstraße: Sie geht nicht nur beispielsweise von hier nach Griechenland, sondern ist auch unter Griechen gefordert – zwischen armen und reichen Griechen, und sie führt auch von Griechenland wieder zu uns zurück. Sie will Achtung des Anderen als Mitmensch, fordert Mitgefühl, das Einstehen füreinander. Aber es ist nicht nur ein moralischer Anspruch.

2. SOLIDARITÄT IM STAAT: VOLK ALS SCHICKSALSGEMEINSCHAFT

Solidarität kennen wir als Grundlage des Zusammenlebens im Staat.² Wir sprechen von Solidargemeinschaft etwa bei Sozialversicherungen. Auch sonst gibt es ein gewisses „wir-Bewußtsein“.³ Ohne genauer hinzusehen fühlen sich Menschen, die in einem Staat leben, zusammengehörig, und es gibt eine Reihe von Erzählungen, die dies begründen sollen: Die gemeinsame Geschichte, die Sprache, die Kultur, vielleicht auch den Verfassungspatriotismus oder ein gemeinsamer Handlungs- und Gestaltungswille. Im Staat ist das Thema Zusammengehörigkeit und die darauf beruhende Solidarität kein eigenes Thema.

¹ In diesem Sinne schon Christian Calliess, Das Europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 11.1.2011, FCE 01/11, mit einem Zitat von Leon de Winter, S. 4 f., http://www.whi-berlin.eu/tl_files/FCE/Rede_Calliess.pdf.

² Vgl. Calliess, Solidaritätsprinzip (oben, Fn. 1), S. 19, „Das Solidaritätsprinzip als Rechtsprinzip des Staaten- und Verfassungsverbands bezieht sich somit hauptsächlich auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die (Ziele der) EU; die Mitgliedstaaten fungieren insoweit als Medium ihrer Bürger als der originären Solidaritätsträger.“ S. auch Christian Tomuschat, Solidarität in Europa, in: *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729, 754: „Das erprobte Gefäß einer Solidarität, die Opfer für einander erbringt, ist der Nationalstaat... Nur eine Gruppe, die sich als soziale Einheit empfindet, wird auf Dauer zur gegenseitigen Lastentragung bereit sein.“ Christian Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 2. Aufl. 1999, S. 188, verweist dabei zu recht auf die veränderten Bedingungen „in Zeiten der Internationalisierung“.

³ Auf einen „politischen Nationbegriff“ bezogen dazu Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat Nation Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, 1999, S. 43.

„Volk“ wird z.T. ganz allgemein als Schicksalsgemeinschaft bezeichnet,⁴ wir sitzen in gewisser Weise in einem Boot, unser individuelles Schicksal ist mit dem der Gemeinschaft verbunden. Das Stichwort „Solidarität“ wird in diesem Kontext nicht genannt, gleichwohl ist Solidarität implizit im Gedanken der Zusammengehörigkeit enthalten, Ausdruck einer „qualifizierten Verbundenheit“, wie sie ursprünglich im römischen Recht durch eine gemeinsame Schuld (*obligatio in solidum*) begründet wurde und heute, wie *Thorsten Kingreen* weiter entwickelt, als „ein sozialer Zusammenhalt unter Gleichen“ zu verstehen ist, für den der „horizontale Gegenseitigkeitsgedanke“ maßgeblich ist.⁵ Sie ist deshalb nicht altruistisch, wie die Nächstenliebe, sondern interessenbestimmt, Ausdruck der Einsicht auf das aufeinander Angewiesenseins.⁶ Sie ist in dieser Weise vernunftgeleitet Sinn der sozialen Gemeinschaft.⁷

Solidarität ist allerdings, wie *Christian Calliess* treffend feststellt, „nicht einfach ein Geschäft auf Gegenseitigkeit. Sie beruht auf der Anerkennung von Gemeinsamkeit“.⁸ Sie äußert sich in der „Bereitschaft, aufgrund gemeinsamer Ziele und Interessen die Angelegenheit anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheit anzuerkennen“.⁹ Sie entfaltet sich in einem „Solidaritätsrahmen“.¹⁰ Das ist traditionell in erster Hinsicht der Staat. Wenn jemand in unserer Gemeinschaft Probleme hat, dann erwarten wir, dass die anderen für diesen auch mit einstehen.

Wie weit das traditionelle, auf den Staat bezogene Bild der Realität allerdings heute noch entspricht, ist fraglich. Der Staat kann die Gemeinwohlerwartungen seiner Bürger nicht mehr (allein) erfüllen. Er ist porös geworden, ebenso wie sich die in ihm vereinte Gemeinschaft zunehmend in der europäischen, ja globalen Vernetzung auflöst, mit neuen Bindungen, Loyalitäten und Herausforderungen. Soziale Netzwerke sind nicht mehr örtlich begrenzt, nicht auf den Staat, sondern mit dem Internet überschreiten sie alle Grenzen. So ist die gemeinsame Staatsangehörigkeit immer weniger das einzige und maßgebliche Band, was Solidarität zwischen Menschen begründen kann, entscheidend sind

⁴ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in HDStR I, 1. Aufl. 1987, § 22 Rn. 26 ff.: „politische Schicksalsgemeinschaft“, abgeschwächt ders. in der dritten Auflage, HDStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 26, wo das Wort Schicksalsgemeinschaft nicht auftaucht, aber: „Die Staatsangehörigen sind mit dem politischen Leben und Schicksal des Staates, den sie bilden und tragen, als seine Mitglieder auf Dauer verknüpft“.

⁵ Vgl. schon *Torsten Kingreen*, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung*, 2003, S. 244 f.

⁶ In diesem Sinne auch *Martina Lais*, *Das Solidaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund*, 2007, S. 20, 45 f.; *Kingreen* (Fn. 5), S. 246, verwendet das Bild des Bootes, in dem wir gemeinsam sitzen und das „nur durch gemeinsame Anstrengung das rettende Ufer erreichen kann“.

⁷ S. hierzu *Hans F. Zacher*, *Das soziale Staatsziel*, in HDStR II, 3. Aufl. 2004, § 28 Rn. 166 f., mit Hinweis auf die Vielzahl der Möglichkeiten: vertikale, horizontale, „kleine“ und „große“ Solidarität, wobei ein klarer Bezug zu den Begriffen Volk und Staatlichkeit nicht hergestellt wird.

⁸ *Calliess* (Fn. 2), S. 188.

⁹ *Calliess* (Fn. 2), S. 187.

¹⁰ *Calliess* (Fn. 2), S. 187 f. Tendenziell anders allerdings *Kingreen* (Fn. 5), S. 247, 252, für den Solidarität „etwas exklusives“ ist, sozialetisch begründet und „für die Mikroebene reserviert“: „Solidarität meint allein die auf einem sozialen Näheverhältnis gründende, gruppenbildende Verbundenheit, aus der ein gegenseitiges Einsteher füreinander erwächst“. Er unterscheidet davon, „auf der Makroebene das *Solidarprinzip* als staatlich vermittelte Veranstaltung“.

zunehmend andere Faktoren, Beziehungen, Gemeinsamkeiten, die sich durchaus über Grenzen hinweg entwickeln können.

3. SCHICKSALSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHE UNION?

Welche Rolle spielt hierbei Europa? Ist die Europäische Gemeinschaft, heute in der Form der Europäischen Union, eine Schicksalsgemeinschaft – findet sie Ausdruck im Euro?¹¹ Wie weit sind die Bindungen und Verflechtungen gewachsen, nicht nur zwischen den Staaten, sondern zwischen den Menschen, den Akteuren des sozialen und wirtschaftlichen Lebens in Europa? Gemeinsamkeit ist positiv nur schwer zu beschreiben, wenn man nicht gemeinsames Recht, gemeinsame Institutionen dafür stehen lassen will. Ein Zusammenbruch der Finanzmärkte aber, und damit die Wiederkehr dessen, was die Weltwirtschaftskrise nach dem Schwarzen Freitag 1929 für die Menschen bedeutete, könnte durchaus ein gemeinsames Schicksal der Europäer werden. Insofern steht etwas vor uns und wir haben mit einem Problem zu tun, was uns in gewisser Weise in der Perspektive als Schicksalsgemeinschaft verbindet. Jedenfalls könnte uns die gemeinsame Sorge miteinander verbinden. Wir haben die gemeinsame Verantwortung, alles zu tun, um die Krise zu überwinden. Einzelne geht das nicht.

Diese Überlegungen erscheinen auf den ersten Blick vielleicht spekulativ und zu politisch. Die Frage nach der Solidarität in der Europäischen Union bedarf einer verfassungsrechtlichen Betrachtung, die in vier kurzen Thesen zusammengefasst werden kann. Die qualifizierte Verbundenheit, auf der Solidarität in der EU beruht, findet Ausdruck in der Unionsbürgerschaft (II.). Solidarität ist in der Menschenwürde verankert und spiegelt als demokratisch nach dem Subsidiaritätsprinzip organisierte Selbstbestimmung die Angewiesenheit des einzelnen auf die Gemeinschaft wider (III.). So betrachtet ist die Europäische Union selbst nicht Bedrohung, sondern Instrument demokratischer Selbstbestimmung der in ihr verbundenen Bürgerinnen und Bürger, und Solidarität auf Unionsebene ist Bedingung der effektiven Verwirklichung ihrer gemeinsamen Interessen (IV.).

II. UNIONSBÜRGER IM EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSVERBUND

Meine Überlegungen zum Thema Solidarität – Solidarität nicht zwischen Staaten und Völkern sondern zwischen den Menschen in der Europäischen Union –

¹¹ In diesem Sinne Herman van Rompuy, „A Curtain went up – Ein Vorhang ging auf“, in seiner ersten „Europa-Rede“ vom 9. Nov. 2010 in Berlin „Seither sind die Geschicke Europas und des Euro eng miteinander verknüpft. Der Euro ist das sichtbarste und greifbarste Zeichen für unser gemeinsames Schicksal. Er ist zugleich unser stärkstes Instrument.“ Die Rede ist im Internet abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomloaddocument?id=347&lang=en&directory=de/ec/&fileName=117692.pdf>

knüpfen an das Konzept der Unionsbürgerschaft an.¹² Die Unionsbürgerschaft ist der grundlegende Status¹³, den sich die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten durch die Verfassung der Europäischen Union als Komplementärverfassung im europäischen Verfassungsverbund¹⁴ gegeben haben (dazu 1.). Trotz seiner tendenziell etatistischen Prägung enthält das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wichtige Anhaltspunkte für ein Verständnis der Unionsbürgerschaft, bei dem Solidarität eine zentrale Rolle spielt (dazu 2.). Dem entspricht die demokratische Fundierung der Europäischen Union in der Zu- und Zusammengehörigkeit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (dazu 3.), deren politische Identität entsprechend der Komplementarität von Mitgliedstaat und Union durch die sich ergänzenden Status von Staats- und Unionszugehörigkeit geprägt ist (dazu 4.).

1. SUBJEKTE DES UNIONSRECHTS: DER UNIONSBÜRGER

Die Unionsbürgerschaft ist 1993 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt worden und nunmehr in Art. 9 S. 2 EUV und Art. 20 AEUV definiert. Eigentlich als neue Wortschöpfung gegenüber der früheren Marktbürgerschaft, symbolisiert sie zugleich den Übergang von der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu einem Modell der supranationalen politischen Gemeinschaft, der Europäischen Union. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union im weiteren Sinne, und der Marktbürger der EG, dessen Status von der Sache her primär durch die Grundfreiheiten und Diskriminierungsverbote definiert war, avancierte zum Unionsbürger.¹⁵

Unionsbürger ist, so stand es schon im Vertrag von Maastricht, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Manche verstehen die Unionsbürgerschaft als abgeleitete Bürgerschaft, als abgeleiteten Status. Ich sehe in ihr eher das Zusätzliche, einen komplementären Status, der das Verhältnis des Einzelnen zur Union beschreibt. So drückt es jetzt auch der Unionsvertrag aus: „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“.¹⁶ Das Entscheidende ist, dass die Unionsbürgerschaft die gemeinsamen und nach Art. 9 I EUV gleichen Rechte und Pflichten jedes einzelnen Bürgers der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EU auf einen Begriff bringt. Und dieses entscheidende Merkmal ist auch heute noch von großer Bedeutung. Es begründet eine rechtliche Zusammengehörigkeit. Mit dem Beitritt jedes neuen Mitgliedstaats ändert sich „über Nacht“ der rechtliche Status aller seiner

¹² Zur Entwicklung der Solidarität, rechtlich geprägt verstanden als Solidarprinzip als Grundsatz für das Verhältnis nicht nur der Mitgliedstaaten zueinander, sondern auch der Unionsbürgerinnen und -bürger im europäischen Verfassungsverbund tendenziell schon Kingreen (Fn. 5), S. 422 ff., 425 ff., 456 ff.

¹³ vgl. dazu: EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 (Grzelczyk); Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7091 (Baumbast and R.)

¹⁴ Näher dazu: Ingolf Pernice, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in: Christian Calliess (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund. Göttinger Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 2007, S. 61, auch als [WHI-paper 08/08](#).

¹⁵ Ferdinand Wollenschläger, Grundfreiheit ohne Markt, 2007, S.359 ff.

¹⁶ Vgl. Art. 9 I S. 3 EUV, ebenso Art. 20 I AEUV.

Bürgerinnen und Bürger. Sie teilen einen gemeinsamen Status mit allen bisherigen Unionsbürgerinnen und -bürgern. Jeder Beitritt ist damit zugleich eine Vertrags- und Verfassungsänderung, die jeden Einzelnen in den alten Mitgliedstaaten sowie im Beitrittsland betrifft.

2. UNIONSBÜRGERSCHAFT IM MAASTRICHT-URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Die Unionsbürgerschaft ist aber nicht nur ein gemeinsamer Rechtsstatus. Im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁷ findet sich eine sehr weitreichende und bemerkenswerte Passage, die für die Frage „Was ist Unionsbürgerschaft?“ eine wichtige Rolle spielt. Es geht in dem Urteil um die Wahrung der demokratischen Grundsätze, die nach Art. 23 I GG auch für die Europäische Union unverzichtbar sind. Es geht um die spezifische Ausformung der Demokratie in der EU und darum, dass einerseits die nationalen Parlamente eine demokratische Legitimation vermitteln und dabei die Staatsvölker auf der europäischen Ebene durch ihre von den Parlamenten gewählten und kontrollierten Regierungen repräsentiert sind.

Hinzu tritt andererseits aber verstärkt, so sagt das Bundesverfassungsgericht, die Unionsbürgerschaft. In diesem Kontext trifft das Gericht eine weitreichende Aussage:

„Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes rechtliches Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht.“¹⁸

Bemerkenswert und sonst wenig beachtet ist: Das Urteil von 1993, das jetzt bald 20 Jahre alt wird, spricht erstmals von einem bestehenden „Maß existentieller Gemeinsamkeit“ der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in der Union. Diese Gemeinsamkeit erhält durch den Begriff, durch die Idee „Unionsbürgerschaft“ einen verbindlichen Ausdruck. Die Frage ist, was das Gericht damit meint. Was genau ist das bestehende „Maß existentieller Gemeinsamkeit“, dem ein rechtlich verbindlicher Ausdruck verliehen wird?

Offenbar geht es nicht (nur) um das gemeinsame Recht. „Existentiell“ bedeutet mehr. Es geht um mehr als nur den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit, die Freiheit des Kapitalverkehrs, mehr als um die bestehenden Freiheiten der Dienstleistung und Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten, mehr als um das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Was bei dieser Definition und der Passage in dem Urteil wichtig zu sein scheint, ist, dass die Unionsbürgerschaft als wesensgleiches Minus zur Staats-

¹⁷ BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

¹⁸ BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht.

angehörigkeit oder Staatsbürgerschaft behandelt wird. Der Unionsbürger ist also nicht nur Betroffener des Unionsrechts, er ist darüber hinaus auch Subjekt mit einer von der nationalen Identität unterschiedenen Identität.¹⁹ Die Staatsbürgerschaft ist Ausdruck für eine bestimmte Identität, für die Identität als Staatsbürger: Ich bin Deutscher. Aber diese politische Identität muss nicht ausschließlich sein. Ich bin auch ein Berliner, früher war ich Marburger und damit war ich Hesse. Auch die Länderzugehörigkeit gehört zu meiner politischen Identität. Hinzu tritt die europäische Identität: Ich bin Deutscher und als solcher bin ich auch Unionsbürger.

Als Berliner, Deutscher, Unionsbürger habe ich jeweils Rechte und Pflichten, bezogen auf die betreffende Rechts- und Handlungsebene. Auf der Ebene der Europäischen Union, also als Unionsbürger nehme ich nicht nur meine Marktfreiheiten wahr, sondern ich habe auch politische Rechte, etwa das Wahlrecht auf kommunaler Ebene, wo immer ich residiere, und das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Petitionsrechte, das Recht auf diplomatischen Schutz etc., alle die demokratischen Rechte, die in Art. 10 und 11, aber implizit auch in Art. 12 EUV angesprochen sind. Und diese Rechte teile ich mit allen anderen Unionsbürgern, es sind gemeinsame und gleiche Rechte.

Auch das allerdings dürfte noch nicht die „existentielle Gemeinsamkeit“ sein, von der im Maastricht-Urteil die Rede ist.

3. DIE DEMOKRATISCHE FUNDIERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Was bedeutet der gemeinsame rechtliche und politische Status der Unionsbürgerschaft für die Struktur oder für den Grundgedanken und das Verständnis dessen, was die Europäische Union ist? Ist vielleicht die Europäische Union letzten Endes – trotz der völkerrechtlichen Form der Gründung durch Vertrag zwischen Staaten – nicht doch letztlich demokratisch fundiert in dem Willen der Bürger der Mitgliedstaaten, die sich dann durch den Unionsvertrag als Unionsbürger definieren, ich also selbst-reflexiv den gemeinsamen Status als „Unionsbürger“ geben und damit ihrer europäischen Identität, ihrer existentiellen Gemeinsamkeit Ausdruck verleihen? Die Staaten, dh. die Regierungen, welche die Verträge verhandeln, und die Parlamente, die sie ratifizieren, reprä-

¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht stellt dagegen im Lissabon-Urteil fest, dass „die Unionsbürgerschaft... allein von dem Willen der Mitgliedstaaten abgeleitet“ sei, und führt fort: sie „konstituiert kein Unionsvolk, das als sich selbst verfassendes Rechtssubjekt zur eigenen Selbstbestimmung berufen wäre“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 346). Dabei bleibt es bei einer dogmatischen Behauptung, es fehlt die Begründung. Hintergrund dürfte die Vorstellung sein, dass im Staat das Volk vorgegeben sei und sich als solches eine Verfassung gebe. So argumentiert das Gericht in Rn. 348: „Die Unionsbürgerschaft ist in diesem Sinne nichts kulturell oder normativ dem geltenden Vertragsrecht Vorausliegendes, aus dem heraus verfassungsgestaltende Rechtswirkungen entstehen könnten“. Die einem bestimmten staatsrechtlichen Vorverständnis verpflichtete Sicht ist indessen nicht zwingend, sondern baut auf einen bestimmten Volksbegriff auf. Für Vielvölkerstaaten jedenfalls passt die Konstruktion nicht. Nach hiesigem Verständnis ist es die Verfassung, durch die sich die betreffenden Menschen auf einem bestimmten Gebiet als Legitimationssubjekt der auf sie wirkenden öffentlichen Gewalt im mit der Verfassung begründeten und organisierten Gemeinwesen definieren (vgl. näher Ingolf Pernice, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Union vor der Osterweiterung, in: 48 Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, (2000), S. 205, 211 (nach Fn. 32).

sentieren dabei jeweils ihre Bürgerinnen und Bürger. Diese sind die Subjekte, die Rechtssubjekte, auf die sich die Legitimität der Europäischen Union letztlich gründet.²⁰

Zwar wurde gerade der Rückverweis in Art. 1 des Verfassungsvertrags auf den Willen der Unionsbürgerinnen und –bürger nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in den Lissabon-Vertrag nicht übernommen, ebenso wie die den staatlichen Verfassungen eigene Symbolik.²¹ Ich frage mich dennoch: Wer sonst sollte es in einer Demokratie sein, von dem die Legitimität der Unionsgründung ausgeht? Sicher sind es nicht unsere Freunde in Amerika, auch kein anderer „Dritter“, wie *Dieter Grimm* das sieht: „Während Nationen sich selbst eine Verfassung geben“, so führt er aus, „wird der Europäischen Union eine Verfassung von Dritten gegeben“, sie sei in Bezug auf ihre Rechtsgrundlage „im Unterschied zum Staat heteronom bestimmt, sie bestimmt sich nicht autonom“.²²

Ich denke schon, dass wir es selbst sind, die diesen Prozess tragen und verantworten, und zwar durch den Abschluss eines Vertrages. Erst war es der EGKS-Vertrag, dann kam der EWG-Vertrag hinzu, der dann zum Unionsvertrag wurde und später nach dem missglückten Versuch des Verfassungsvertrags mit dem Vertrag von Lissabon dann eine gewisse Reife erreichte. Diese Verträge wurden natürlich formal nicht zwischen einzelnen Bürgerinnen und Bürgern geschlossen, sondern von den Regierungen, die in unserem Namen handeln und in gewisser Weise auch in unserem Auftrag. Die Integrationsklauseln der mitgliedstaatlichen Verfassungen öffnen diese für die Konstituierung der Europäischen Union als neuer, gemeinsamer Handlungsebene²³; und sie legen dafür die Verfahren und Bedingungen fest. Dazu gehört die Ratifikation durch die Volksvertretungen, in Irland durch das Volk selbst im Referendum.²⁴

Gewiss ist das nicht dasselbe, wie wenn alle Unionsbürgerinnen und –bürger die Verträge jeweils gemeinsam in einem Verfassungsreferendum in Kraft setzen würden. Die Annahme eines Verfassungstextes durch die beteiligten Staaten/Länder bzw. ihre Parlamente oder Völker ist bei föderalen Gebilden indes nicht unüblich. Denken wir nur an die US-Verfassung oder an das Grundgesetz.

Ein entscheidender Unterschied darf indessen nicht übersehen werden. Wenn es nicht um die Gründung eines Bundesstaates geht, sondern um die einer supranationalen Union, die auf völlig funktionsfähigen, demokratisch verfassten

²⁰ Anders allerdings BVerfGE 123, 267 (Rn. 346 ff.) – Lissabon, vgl. dazu oben Fn. 19).

²¹ Zum missglückten Spiel mit der Verfassungssymbolik im Vertrag über eine Verfassung für Europa vgl. Ingolf Pernice, *The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action*, 15 *Columbia Journal of European Law* (2009), S. 349, 368 ff., auch als [WHI-paper 02/09](#), S. 19 ff.

²² Dieter Grimm, *Vertrag oder Verfassung*, Stw&Stpr 1995, 509, 516.

²³ Ingolf Pernice, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23, Rn. 16.

²⁴ In vergleichender Perspektive: Mattias Wendel, *Permeabilität im Europäischen Verfassungsrecht, Verfassungsrechtliche Integrationsnormen auf Staats- und Unionsebene im Vergleich*, 2011, S. 219 ff.

Staaten aufbaut und diese um eine gemeinsame Handlungsebene ergänzt, muss auch das Verfahren ihrer Konstituierung nicht notwendig dem der Verfassungsgebung eines Staates entsprechen, also nicht einem für den Staat idealisierten Verfahren, das in den wenigsten Fällen der Realität entspricht. Verfassungsgebung durch Vertrag ist ein durchaus möglicher und für die Form des supranationalen Föderalismus²⁵ vielleicht besonders adäquater Modus des Verfassens komplementärer öffentlicher Gewalt, die deswegen nicht den Staaten zugerechnet werden muss, sondern durchaus auch und letztendlich denjenigen, auf die sich diese öffentliche Gewalt bezieht und von denen – wie mittelbar auch immer – sie nur legitimiert sein kann: Die Bürgerinnen und Bürger der Union.

4. GETEILTE SOUVERÄNITÄT UND DIE DIFFERENZIERTE IDENTITÄT DER BÜRGER

Derartige Überlegungen stellt auch *Jürgen Habermas* in seinem 2011 veröffentlichten Buch: „Zur Verfassung Europas“ an.²⁶ Er sieht Europa zugleich als Modell für eine globale Verfassungsentwicklung.²⁷ Dabei entwickelt er wichtige Einsichten zum Thema Solidarität in einer europäischen Verfassung: Er sieht den Bürger als geteilt an, als Staatsbürger, der schon einen verfassten Status hat, und zugleich als Unionsbürger mit einem Status, den er sich neu gegeben hat. Er führt dazu aus: „Aus der Retrospektive“ – also ist es eine Rekonstruktion –

„kann hingegen die Gründung der Europäischen Union so gedacht werden, dass sich die beteiligten Bürger oder deren Repräsentanten von Anbeginn in zwei Personae aufspalten. Dann tritt jede Person sich als Europäische Bürgerin im verfassungsgebenden Prozess gewissermaßen selbst als Bürgerin eines jeweils schon konstituierten Staatsvolkes gegenüber.“²⁸

Also: wir besitzen die Bürgerschaft im konstituierten Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an und wir haben uns zugleich in einem übergreifenden verfassungsgebenden Prozess für die Europäische Union den Status der Europäischen Unionsbürgerschaft gegeben.

Habermas spricht von der geteilten Souveränität, aber die Teilung der Souveränität wird nicht angesiedelt zwischen Staatsmacht und europäischer Unionsmacht, die dann vielleicht auch noch in Konflikt und Konkurrenz miteinander treten könnten. Vielmehr sind in jedem Bürger selber die zwei Bürgerschafts-

²⁵ Armin von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, 1999, insbes. S. 61 ff., 67.

²⁶ Jürgen Habermas, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 2011, S. 60 f., 62-74.

²⁷ Ibid., S. 82 ff. Vgl. auch schon Ingolf Pernice, The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism: A Legal Response to the Challenges of Globalisation, in: P.M. Dupuy/B. Fassbender/M.N.Shaw/K.-P. Sommermann (Hrsg./Editors), Völkerrecht als Wertordnung. Common Values in International Law, Festschrift für / Essays in Honour of Christian Tomuschat, Kehl-Strasbourg-Arlington (N.P. Engel), 2006, S. 973-1005, auch als [WHI-paper 09/08](#).

²⁸ Habermas (Fn. 17), S. 69 ff.

beziehungen – ich würde sagen Identitäten²⁹ – verkörpert. Dabei kommt *Habermas* auf die Solidarität als eine der drei demokratischen Verfassungskomponenten zu sprechen:

„Sobald sich eine Verfassungsgemeinschaft über den Organisationskern eines einzelnen Staates hinaus ausdehnt, muss aber der dritte Bestandteil, die Solidarität von Bürgern, die bereit sind, füreinander einzustehen, gewissermaßen mitwachsen. Die Gesamtheit der Unionsbürger kann sich die Souveränität mit den Völkern der nach wie vor gewaltmonopolisierenden Mitgliedstaaten nur dann effektiv teilen, wenn auch die nationale Bürgersolidarität einem Formenwandel unterliegt. Nach unserem Szenario müsste eine erweiterte, wenn auch abstraktere, also vergleichsweise weniger belastungsfähige Bürgersolidarität die Angehörigen der jeweils anderen europäischen Völker einschließen – aus deutscher Sicht beispielsweise die Griechen“.³⁰

Dies allerdings klingt normativ, es ist nicht der Befund einer bestehenden Solidarität. Die Frage ist, ob es eine – wenn auch weniger belastungsfähige – europäische Bürgersolidarität gibt und worauf sie sich gegebenenfalls gründet.

Sind die Bürger in gewissem Umfang solidarisch auch als Unionsbürger, so wie sie es als Staatsbürger sein mögen, dann ist die Frage, wie im europäischen Verfassungssystem die Abgrenzung der Kompetenzen erfolgt und damit auch „wer in der Union für was verantwortlich ist?“ aus einer neuen Perspektive zu betrachten. Denn dann steht nicht mehr der Staat der Unionsmacht gegenüber, sondern es sind letztlich wir, dann ist es jeder Einzelne, der in den jeweiligen Prozessen der politischen Willensbildung, letztlich über die nationalen Wahlen und die Europawahlen die Verantwortung trägt für das, was auf jeder Ebene entschieden wird und wie sich diese Entscheidungen zueinander verhalten. Wir Bürger sind es, die letztlich bestimmen und dafür verantwortlich sind, was hier und was da an Hoheitsrechten ausgeübt wird.

Der Begriff der Übertragung der Hoheitsgewalt kann sich dann nicht als eine Delegation der Macht des Staates an die Institutionen der Union, es geht nicht um eine Abtretung bestehender Kompetenzen des Staates an die EU,³¹ sondern um ein Anvertrauen von Zuständigkeit an die Europäischen Institutionen durch die Bürger, so wie *Madison* das im *Federalist* Nr. 46 ausgedrückt hat:

„The federal and state Governments are in fact but different agents and trustees of the people, instituted with different powers, and designated for different purposes“.³²

Als Volk und damit als deutsche Bürgerinnen und Bürger verständigen bzw. „vertragen“ wir uns in Form des Grundgesetzes über eine bestimmte politische Organisation des so begründeten Gemeinwesens und übertragen – bildlich ge-

²⁹ Vgl. schon Ingolf Pernice, *Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes*, in: Christian Calliess (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*. Göttinger Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 2007, S. 61/85 f., auch als [WHI-paper 08/08](#).

³⁰ Habermas (Fn.17), S. 75 f.

³¹ Zu diesem Verständnis des Begriffs der Übertragung von Hoheitsrechten s. auch Thomas Flint, *Die Übertragung von Hoheitsrechten*. Zur Auslegung der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG, 1998, S. 115 ff., 135 ff., 141.

³² *Federalist* No. 46 (James Madison).

sprochen – kraft unserer verfassungsgebenden Gewalt bestimmte Zuständigkeiten und Befugnisse, also legitime Hoheitsgewalt auf die Bundesebene, so wie wir als Bürger Bayerns, Bremens oder Hessens in der jeweiligen Länderverfassung andere Zuständigkeiten und Befugnisse den bayerischen, Bremer bzw. hessischen Verfassungsorganen anvertraut haben. Aus der Sicht des Bürgers geht es also um eine Zuweisung, ein Anvertrauen von Hoheitsgewalt auf verschiedene Ebenen politischen Handelns jeweils für bestimmte Zwecke.³³

Was ist das Ordnungsprinzip, welches hinter dieser Aufteilung öffentlicher Verantwortung auf die verschiedenen Handlungsebenen steht? Ich spreche jetzt den Meister des Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzips an. *Christian Calliess* hat das in seiner in zweiter Auflage vorliegenden Dissertation in allen Einzelheiten dargestellt.³⁴ Das Subsidiaritätsprinzip ist – so möchte ich es darüber hinaus gehend ausdrücken – das Bauprinzip der Europäischen Union und damit zugleich Legitimitätsbedingung ihres Handelns.³⁵ Nach ihm bestimmt sich, welche Befugnisse der Bürger in einem Mehrebenen-Verfassungssystem sinnvollerweise, d.h. um einer möglichst effektiven demokratischen Selbstbestimmung willen, welcher Handlungsebene zuweist.

Um dies zu erklären, muss ich etwas weiter ausholen: Es geht um den Zusammenhang von Menschenwürde, Demokratie, Subsidiarität und Solidarität im politischen Mehrebenensystem.

III. MENSCHENWÜRDE, DEMOKRATIE, SUBSIDIARITÄT UND SOLIDARITÄT

Was verbindet die Begriffe Menschenwürde, Demokratie, Subsidiarität und Solidarität miteinander im Blick auf die Konstruktion, Funktion und Legitimation eines politischen Mehrebenensystems? Zentrales Bindeglied ist die Selbstbestimmung, die der Menschenwürde zugrunde liegt (dazu 1.). Sie wird durch das Subsidiaritätsprinzip insoweit geschützt, als nach ihm die jeweils umfassendere Handlungsebene erst dann zum Zuge kommt, wenn die kleinere soziale Einheit nicht oder nicht effektiv handlungsfähig ist (dazu 2.). Selbstbestimmung als Ausdruck der Demokratie gerät ihrerseits mit dem Demokratieprinzip in Konflikt, soweit sie wegen externer Effekte nationaler Politik in Fremdbestimmung anderer Staaten umschlägt (dazu 3.). Als Lehre aus dem Fall Griechenlands und der Finanzkrise in Europa (dazu 4.) erweist sich die normativ

³³ In diesem Sinne schon Erich Kaufmann, Rechtsgutachten zum Verträge über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandverträge, in: Institut für Staatslehre und Politik Mainz (Hrsg.), *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, Bd. II (1953), S. 42 (55); Christian Tomuschat, in: BK, Art.24 (Zweitb. 1981), Rn.15f. u. 62; Ingolf Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), 148 (166); Überblick bei Mattias Wendel (Fn. 24) S. 168 ff.

³⁴ Christian Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam*, 2. Aufl. 1999.

³⁵ S. schon Ingolf Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Bericht, in: 60 Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin (De Gruyter), 2001, S. 148, 174, auch als WHI-paper [13/2001](https://www.whi-paper.de/13/2001).

geforderte Solidarität damit als Konsequenz aus der faktischen Begrenztheit der Möglichkeit menschenwürde-gerechter, effektiver, demokratischer Selbstbestimmung jeweils auf der lokalen, regionalen, staatlichen oder auch europäischen Ebene (dazu 5.).

1. DIE MENSCHENWÜRDE ALS SELBSTBESTIMMUNG UNTER ACHTUNG DES ANDEREN

Menschenwürde spiegelt den Anspruch jedes Menschen, Person zu sein, Subjekt, nicht Objekt staatlichen Handelns.³⁶ Sie bedeutet zu einem wesentlichen Teil einerseits Selbstbestimmung, als das Recht jedes einzelnen, seinen Lebensentwurf selbst zu bestimmen, andererseits aber auch die Pflicht zur Achtung des Anderen, das So-Sein und die Selbstbestimmung des Lebensentwurfs des jeweils Anderen zu respektieren.³⁷ Das gegenseitige Versprechen der Achtung vor dem Anderen in der Solidargemeinschaft³⁸ als positiver Gehalt der Menschenwürde ist fundamental auch für die Europäische Union, in deren Verfassung der Bezug auf die Menschenwürde an der Spitze der ihr und den Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte (Art. 2 EUV) wie auch der Charta der Grundrechte steht (Art. 1 GRCh).³⁹

Der Gesichtspunkt der Selbstbestimmung verbindet Menschenwürde und Demokratie miteinander, jedenfalls wenn es dabei nicht um Herrschaft eines abstrakten Volkes geht, sondern als Volk die „Zusammenfassung vieler Menschen mit je eigener Würde“ verstanden wird.⁴⁰ Erstmals im Lissabon-Urteil artikuliert auch das Bundesverfassungsgericht die von *Peter Häberle* herausgearbeitete Verbindung von Menschenwürde und Demokratie.⁴¹

„Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert. Er gehört zu den durch Art. 20

³⁶ In Rechtsprechung und Literatur zu Art. 1 GG überwiegen negative Definitionsversuche, wobei die „Objektformel“ von Günter Dürig (in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz (1958), Art. 1 Rn. 1 ff., 28 „Die Menschenwürde ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zu vertretbaren Größe herabgewürdigt wird“) besondere Bedeutung erlangt hat, vgl. auch Peter Häberle, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. Bd. II Verfassungsstaat, 2004, § 22 Rn. 38, dessen Analyse von Rechtsprechung und Literatur zu dem Ergebnis führt, dass „keine ausreichend gehaltene ‚handliche‘ Formulierung für das, was Menschenwürde sein soll, erkennbar“ (ebd., Rn. 46). Krit. zur „Objektformel“ auch Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 1 Rn. 53, wo bei der Darstellung positiver Bestimmungsversuche (ebd., Rn. 54 ff.) die Begriffe „Fähigkeit zu freier Selbstbestimmung und sittlicher Autonomie“ (ebd., Rn. 55: Wert- oder Mitgifttheorien), das „Moment eigener Hervorbringung personaler Identität und tatsächlicher Selbstbestimmung“ (ebd., Rn. 56: „Leistungstheorien“) bzw. Konstituierung der „Würde ‚in sozialer Anerkennung durch positive Bewertung von sozialen Achtungsansprüchen“, und „mitmenschliche Solidarität“ als Schutzgut (ebd., Rn. 57: Kommunikationstheorie, mit Verweis auf Hasso Hofmann, Die versprochene Menschenwürde, AöR 118 (1993), S. 353, 364).

³⁷ Vgl. bes. deutlich Hofmann (Fn. 36), S. 370: „Würde bedeutet gegenseitige Anerkennung des anderen in seiner Eigenart und individuellen Besonderheit mit allem, was er als Teil des ganzen einbringt“. S. auch Häberle (Fn. 36), Rn. 54, mit dem Verweis auf den „Du-Bezug“.

³⁸ So Hofmann (Rn. 36), S. 369 f.

³⁹ Umfassend zur Menschenwürde in der GR-Charta: Michael Schwarz, Die Menschenwürde als Ende der Europäischen Wertegemeinschaft?, in: Der Staat 50, 2011, 533, 537 ff.

⁴⁰ Häberle (Fn. 36), Rn. 65, mit Verweis auf Dimitris Th. Tsatsos, Einführung in das Grundgesetz, 1976, S. 74.

⁴¹ Häberle (Fn. 36), Rn. 67 ff.

Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderbar festgelegten Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts“.⁴²

Die vom Grundgesetz verfasste Ordnung rechtsstaatlicher Herrschaft „auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit in Freiheit und Gleichheit“ geht nach dieser Rechtsprechung „vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen“ aus, wobei die Bürger „keiner politischen Gewalt unterworfen“ sind, „der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen“.⁴³

Diese von der Menschenwürde geleitete Selbstbestimmung als demokratisches Postulat ist umso ausgeprägter und direkter, je kleiner die Gemeinschaft ist, die sich für die betreffenden Entscheidungen politisch organisiert. In der Familie oder der kleinen Dorfgemeinschaft ist der relative Einfluss jedes Einzelnen größer als auf Bezirks-, Landes- oder Bundesebene. Aber die Familie oder die Dorfgemeinschaft sind zu klein, um bestimmte gemeinsame, ggf. dann eher als öffentlich definierte Aufgaben etwa der Gemeinde oder des Staates effektiv wahrzunehmen.⁴⁴ Die Selbstbestimmung ist nicht beeinträchtigt, sondern sie wird in solchen Fällen real erst möglich, wenn die Aufgabe einer übergreifenderen Ebene überantwortet wird. In diesem Sinne steuert das Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinne als Bauprinzip einer mehrstufigen politischen Ordnung die Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeit auf unterschiedliche Ebenen der politischen Organisation.

Subsidiarität bedeutet folglich, dass das, was auf der bürgernäheren Ebene nicht (gut) zu erreichen ist, zur Zuständigkeit der nächsten, dem Bürger möglichst nahen Handlungsebene gehören sollte. Die kleinere Ebene wird dadurch nicht entmachtet, sondern die ihr zugehörigen Menschen verschaffen sich mit ihr die Mittel, um gemeinsam Ziele zu erreichen, die sonst nicht erreichbar wären. Sie können auf diese Weise die sie gemeinsam betreffenden Probleme lösen, Probleme, die jeweils die Grenzen der Handlungsfähigkeit oder Wirkungsmacht der Gemeinde, der Region, des Landes oder ggf. auch des Staates überschreiten.

Wenn aber die Zuständigkeit auf der umfassenderen Ebene angesiedelt wird, ist wegen der größeren Zahl der Beteiligten zwar der relative Einfluss für jeden einzelnen notwendig geringer, der Vorteil aber und die Rechtfertigung der Zuständigkeit auf der umfassenderen Ebene ist, dass überhaupt effektiv gehandelt werden kann.

⁴² BVerfGE 123, 267, 341 – Lissabon.

⁴³ Ebd., S. 341.

⁴⁴ Die enge Verknüpfung mit der Solidarität kommt zum Ausdruck, wenn Calliess, Solidaritätsprinzip (oben, Fn. 1), S. 12, in diesem Sinne auch den „Kerngehalt“ der Solidarität in ihrer „deskriptiven Dimension“ beschreibt, mit Verweis auch auf Lais, Solidaritätsprinzip (Fn. 5), S. 45 f.

2. SUBSIDIARITÄT ALS BAUPRINZIP UND LEGITIMITÄTSBEDINGUNG DER EU

Subsidiarität ist damit das Bauprinzip und zugleich die Legitimitätsbedingung der Europäischen Union. Wenn das Demokratieprinzip in Verbindung mit der Menschenwürde größtmögliche Selbstbestimmung des Einzelnen fordert, darf eine öffentliche Aufgabe nicht ohne Legitimitätsverlust willkürlich „hochgezont“ werden, sondern es muss eine Notwendigkeit für das Handeln auf der umfassenderen Ebene nachgewiesen werden. Deshalb spielt das Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinne für die Europäische Union nicht nur unter dem Aspekt der Effizienz, sondern auch hinsichtlich der demokratischen Legitimität der Union und ihres Handelns eine entscheidende Rolle.

Umgekehrt wäre eine abstrakte Zuständigkeit für Aufgaben, die ein Mitgliedstaat nicht oder nicht effektiv erfüllen kann, inhalts- und sinnlos. Wird sie der europäischen Ebene zugewiesen, so ist das also für den Mitgliedstaat weder ein wirklicher Kompetenzverlust noch eine Einbuße an demokratischer Selbstbestimmung für die Bürger. Im Gegenteil: Erst durch die Union können die Bürger gestaltend auf das einwirken, was für sie – gemeinsam – von Interesse ist. Dass die europäischen souveränen Nationalstaaten nicht in der Lage waren, den Frieden in Europa zu garantieren, ist eine bedrückende Erfahrung der Geschichte. Die Gründung und Entwicklung der EU ist das erfolgreiche Gegenmodell. Ohne die Union war es auch nicht möglich, einen Binnenmarkt zu realisieren, der für den ersehnten wirtschaftlichen Aufschwung und die positive Entwicklung der Lebensbedingungen für die Menschen in Europa unerlässlich erschien. Der Schutz der Umwelt ist ein anderes Beispiel für Aufgaben, die zum großen Teil gemeinsam wirksamer angegangen werden können. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine Kompetenz der EU für die Energiepolitik geschaffen, weil Energiesicherheit nicht mehr als von den einzelnen Staaten realisierbar erschien.

Keine der Kompetenzen, die der Europäischen Union zugewiesen wurden, wurde ihr willkürlich, d.h. ohne die Einsicht in eine Notwendigkeit übertragen. Würde ein Politiker, ein Staat denn freiwillig Macht abgeben, die er tatsächlich inne hat? Keine ihrer Kompetenz darf nach dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 III EUV wahrgenommen werden, wenn die Notwendigkeit nicht nachgewiesen ist. Mit dem neu eingeführten Frühwarnsystem wird den möglichen Verlierern im Fall einer so nicht gerechtfertigten Kompetenzausübung, den nationalen Parlamenten, die Möglichkeit gegeben, ihre Vorrechte und damit das Recht ihrer Bürger auf bürgernähere demokratische Selbstbestimmung politisch, notfalls auch vor dem Gerichtshof geltend zu machen.

Wenn das aber so ist, dann erscheint es nicht nachvollziehbar, wenn das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden auf eine mögliche Erosion der Zuständigkeiten des Deutschen Bundestages und damit des Wahlrechts nach Art. 38 I GG stützt, weil dann „die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen können“. Es führt hierzu aus:

„Das Prinzip der repräsentativen Volksherrschaft kann verletzt sein, wenn im grundgesetzlichen Organgefüge die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden

und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist (vgl. BVerfGE 89, 155 <171 f.>).⁴⁵

Noch schärfer wird auf dieser Grundlage im Urteil zum Rettungsschirm die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nach Art. 38 GG bestätigt, die auf die Entleerung der Macht des Bundestages durch Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union gestützt ist:

„Der letztlich in der Würde des Menschen wurzelnde Anspruch des Bürgers auf Demokratie (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>) wäre hinfällig, wenn das Parlament Kernbestandteile politischer Selbstbestimmung aufgäbe und damit dem Bürger dauerhaft seine demokratischen Einflussmöglichkeiten entzöge.“⁴⁶

Die gut gemeinte schützende Hand des Gerichts greift indessen ins Leere. Denn die Zuweisung von Kompetenzen an die Union ist nicht Verzicht, nicht die Aufgabe politischer Selbstbestimmung, sondern im Gegenteil der Versuch, politische Wirkungsmacht für diejenigen Dinge zu gewinnen, für die sie dem einzelnen Staat fehlt. So beruht die Rede vom Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht auf einem grundlegenden Missverständnis dessen, wofür die Europäische Union da ist und was die Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 1 GG zur Bedingung für ihre Gründung und Weiterentwicklung macht, nämlich dass die Union dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet ist. Die Gründung und Entwicklung der Europäischen Union rechtfertigt sich allein durch den effektiver Gewinn an Handlungsmacht und damit auch an demokratischer Selbstbestimmung ihrer Bürger. Die EU ist kein Selbstzweck, wie *David Cameron* jetzt in seiner Rede zu Europa eindringlich sagt, sondern „a means to an end – prosperity, stability, the anchor of freedom and democracy both within Europe and beyond her shores“.⁴⁷ Er will die Union auf ihre wesentlichen Zwecke zurückführen; dafür hat die britische Regierung eine bemerkenswerte Internet-Umfrage auf den Weg gebracht: „Review of the Balance of Competences between the European Union and the United Kingdom“. Im Wege des *crowd-sourcing* befragt sie die Institutionen, ihre Beamten und die Öffentlichkeit danach, wie das Unionsrecht die Lebenswirklichkeit der Menschen mit regelt, um daraus Schlüsse für die Frage der Rückführung von EU-Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zu ziehen.⁴⁸ Diese Vergewisserung ist notwendig, sie ist auch eine Warnung an Kommission, Parlament und vor allem die Minister im Rat

⁴⁵ BVerfGE 123, 267, 341 – Lissabon.

⁴⁶ BVerfGE 129, 124, 169 (Rn. 121) – [Rettungsschirm](#), wo es weiter feststellt: „Gegen eine mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbare Entäußerung von Kompetenzen durch das Parlament muss sich der Bürger verfassungsgerichtlich zur Wehr setzen können“, dazu zustimmend Peter M. Huber, Europa als Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht, Vortrag gehalten am 26.4.2012 im Rahmen des Forum Constitutionis Europae, Humboldt-Universität zu Berlin, FCE 02/2012, i.E.

⁴⁷ David Camaron, The Future of the EU & the UK's Role Within it, speech at Bloomberg 23 Jan. 2013, letzter Zugriff 8.2.13: <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/>.

⁴⁸ Foreign & Commonwealth Office, Review of the balance of competences. The review of the balance of competences will be an audit of what the EU does and how it affects the UK letzter Zugriff 8.2.13: <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences#page-navigation>.

der Union, bei der Ausübung der europäischen Kompetenzen das Subsidiaritätsprinzip ernst zu nehmen. Ob es Kompetenzen gibt, die als Resultat der Untersuchung zwingend an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden müssen, bleibt abzuwarten. Es ist nicht nur eine Frage der föderalen Balance, sondern eine Frage der Demokratie.

Jürgen Habermas bringt diesen Grundgedanken in seinem Buch „Zur Verfassung Europas“ mit einem einfachen Satz treffend zum Ausdruck:

„Angesichts eines politisch ungesteuerten Komplexitätswachstums der Weltgesellschaft, das den Handlungsspielraum der Nationalstaaten systematisch immer weiter einschränkt, ergibt sich die Forderung, die politischen Handlungsfähigen über nationale Grenzen hinaus zu erweitern“ (also eine EU- oder eine Welt-Regierung zu schaffen) „aus dem normativen Sinn der Demokratie selbst“.⁴⁹

Selbstbestimmung kann in dem jeweiligen staatlichen Rahmen ausgeübt werden, soweit der Staat mit seiner Herrschaftsmacht reicht. Über den Staat hinaus ist das ausgeschlossen. Wenn Staaten ihre Handlungsfähigkeit über ihre Grenzen hinaus erstreckt haben oder erstrecken wollten, hat das zu Unfrieden geführt. Wenn wir beim Frieden bleiben wollen – dem dienen das Prinzip der Selbstbestimmung und der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind –, dann müssen wir uns mit der demokratischen Selbstbestimmung auf unser Land beschränken oder, bei grenzübergreifenden Problemen, mit den Völkern der anderen Länder gemeinsam handeln, durch gemeinsame Institutionen nach gemeinsam festgelegten Verfahren. Dies liegt dem Vertragswerk zugrunde, das ich dann die europäische Verfassung nenne, mit der die Institutionen errichtet werden, denen bestimmte Zuständigkeiten zugewiesen werden, die Verfahren für die Entscheidungen festgelegt werden, ebenso wie der Status und die Rechte der Bürger und der Mitgliedstaaten als Teile und Grundlage der Europäischen Union.

Aber die Demokratie, und damit das Prinzip der Selbstbestimmung verbieten zugleich, auf der bürgerferneren Ebene Verantwortung für Dinge anzusiedeln, die auf der bürgernäheren Ebene geregelt werden können.

3. SELBSTBESTIMMUNG UND SOLIDARITÄT: DAS EIGENINTERESSE

Eine Union, die nach diesen Grundsätzen verfasst ist, ist nach allem die Antwort auf Herausforderungen, denen der einzelne Staat mit seiner politischen Ordnung nicht gewachsen ist: Die Antwort auf gemeinsame Herausforderungen, die gemeinsam bewältigt werden oder eben gar nicht. Treffend sieht *Martina Lais* die Grundlage der Solidarität in einer „qualifizierten Verbundenheit“ der Glieder einer Gemeinschaft, die entweder in einem Zusammengehörigkeitsgefühl oder aber auch „in einer bloßen faktischen wechselseitigen Abhängigkeit der Gemeinschaftsglieder“ wurzelt. Jedenfalls beruhe

⁴⁹ Habermas (Fn. 26), S. 50.

„sie in der Erkenntnis, dass die eigenen Ziele von der Erfüllung der gemeinschaftlichen Ziele – dem gemeinsamen Interesse oder Gemeinwohl – abhängig sind und nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden können“.⁵⁰

In Bezug auf die Gemeinwohlaufgaben – Frieden in rechtlich verfasster Ordnung der Freiheit und Gleichheit, Wohlstand, Umweltschutz und Nachhaltigkeit, Gestaltung einer Weltordnung der multilateralen Zusammenarbeit (vgl. Art. 21II lit. h EUV) – ist die Union auch Schicksalsgemeinschaft, die auf die Solidarität der Unionsbürgerinnen und –bürger gegründet ist. Diese europäische Solidarität ist damit Ausdruck des Eigeninteresses jedes Einzelnen, die gemeinsamen Herausforderungen durch eine gemeinsame Politik durch die gemeinsamen Institutionen und Verfahren der Europäischen Union zu meistern, weil und soweit sie eben auf der Ebene der staatlichen Gemeinschaft nicht zu meistern sind.

Solidarität hat für jeden Einzelnen damit auch ein unterschiedliches Gewicht, je nach der Handlungsebene, auf die sie bezogen ist. Entsprechend steuert das Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im Mehrebenensystem, sondern auch Gegenstand und Dichte der mit ihr einhergehenden Solidarität. Es zielt auf die Verwirklichung eigener Interessen der Bürger, damit auf Selbstbestimmung je auf der möglichst bürgernahen Ebene, es legitimiert umgekehrt aber auch den hilfswisen Rückgriff auf die umfassendere Ebene zur effektiven Bewältigung gegebener Probleme in der europäisierten oder gar globalisierten Welt – auf der Basis einer vom Eigeninteresse geleiteten Solidarität.

Unvereinbar mit einem solchen Verständnis der demokratischen Selbstbestimmung ist – jedenfalls in einer auf die Menschenwürde, das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Subsidiarität gegründeten Union – eine nationale Politik, die sich als autonom geriert und ihre Externalitäten in Bezug auf andere Mitgliedstaaten nicht in Betracht zieht. Dies führt uns zurück zum Thema der Finanzkrise in Europa und der damit zusammen hängenden, nach wie vor unbewältigten Probleme der Union.

4. DEMOKRATIE UND DIE EXTERNALITÄTEN STAATLICHER SOUVERÄNITÄT

Der demokratischen Idee entspricht es dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 zum Ausländerwahlrecht zufolge jedenfalls „im Ausgangspunkt“, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“.⁵¹ Mag damit auch das Junktim im Grundgesetz, wie das Gericht fortführt, „zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt“ nicht aufgelöst

⁵⁰ Lais, Solidaritätsprinzip (Fn. 5), S. 45.

⁵¹ BVerfGE 83, 37, 52 – Ausländerwahlrecht.

werden können, so ist doch der selbstreferentielle Charakter des Demokratieprinzips als Ausdruck der Selbstbestimmung grundsätzlich anerkannt. Das Lisabon-Urteil bestätigt diesen Zusammenhang an vielen Stellen.⁵² Wenn Souveränität unter heutigen Bedingungen der europäisch und global vernetzten Gesellschaft noch einen Sinn haben soll, so ist es das, was *Dieter Grimm* treffend wie folgt formuliert:

„Im Schutz der demokratischen Selbstbestimmung einer politisch geeinten Gesellschaft über die ihr gemäße Ordnung findet die Souveränität heute ihre wichtigste Funktion... Souveränität ist heute auch Demokratieschutz“.⁵³

Souveränität und Demokratie bedeuten aber nicht Fremdbestimmung, Souveränität schützt gerade dagegen. Wer mitgliedstaatliche Souveränität als Schutz gegen das Handeln der Europäischen Union mit unmittelbarer Bindungswirkung für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten ins Feld führt, weil es „für die Mitgliedstaaten Fremdbestimmung“ sei,⁵⁴ verkennt aber die Legitimitätswirkung, die dank der Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen durch die Unionsverträge mit ihren Zuständigkeits- und Verfahrensnormen begründet wird.⁵⁵ Hiernach können Maßnahmen etwa der Kommission, an denen die Regierungen oder auch die Parlamente der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar beteiligt sind, bindend und legitimiert sein, denn die Organe der Union sind die Institutionen, mit denen, wie ausgeführt, die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten ein gemeinsames Instrument für die Erreichung gemeinsamer Zwecke in der durch die Verträge bestimmten Weise gerade geschaffen haben.

Fremdherrschaft, gegen welche die staatliche Souveränität durchaus ins Feld geführt werden kann, weil sie ein Angriff auf die Demokratie ist, könnte indes in all den Fällen gegeben sein, in denen autonome nationale Politik unmittelbar oder mittelbar auf Menschen, Gebiete, Staaten einwirkt, denen eine demokratische Mitwirkung an den betreffenden Entscheidungen versagt ist. Gemeint ist nicht der vom Völkerrecht verbotene bewaffnete Angriff auf ein Nachbarland, es geht auch nicht um die Duldung der Terroristenausbildung im eigenen Land, die für andere Länder zur Bedrohung werden kann. Bei den „externen Effekten“ nationaler Politik geht es vielmehr um Fälle wie die grenzüberschreitende Verschmutzung der Flüsse oder der Luft, die Überfischung der Meere, eine verantwortungslose Energie- und CO₂-Politik, welche die Existenz ganzer Völker und Staaten im Südpazifik bedroht, oder auch um wirtschafts- und fiskalpolitischen Entscheidungen in einem Land, die aufgrund der beste-

⁵² BVerfGE 123, 267, 341 f., 343, 344: „Grundsatz der demokratischen Selbstbestimmung und der gleichheitsgerechten Teilhabe an der öffentlichen Gewalt...“; s. auch

⁵³ Dieter Grimm, *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, 2009, S. 123.

⁵⁴ So Grimm (Fn. 53), S. 122, der dies „jedenfalls wenn diese ihnen nicht zugestimmt haben oder gar keine Gelegenheit hatten, an ihnen mitzuwirken, etwa weil ihre Vertretung, der Rat, keine Zuständigkeit besaß“, annimmt.

⁵⁵ Pernice (Fn. 33), 165; ders. (Fn. 18), Rn. 8; Wendel (Fn. 24), S. 72 ff.

henden Interdependenzen die wirtschaftliche Existenz anderer Länder oder des Finanzsystems insgesamt gefährden.

Im Umweltbereich und auch bei der Überfischung wurde der Weg eines gemeinsamen Vorgehens nach der Jean-Monnet-Methode, also durch europäische Rechtsetzung erfolgreich beschritten. Für die Klimapolitik hat der Vertrag von Lissabon durch die Ergänzung des Zielkatalogs in Art. 191 I AEUV versucht, dem gemeinsamen Vorgehen auch international zusätzlichen Schub zu verleihen. Im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik dagegen blieb und bleibt es bei der nationalen Zuständigkeit im Rahmen einer Disziplinierung der Mitgliedstaaten durch Verbote und die Verpflichtung auf eine Koordinierung, die sich als zahnlos und ineffektiv erwiesen hat.

Es entspricht den Grundsätzen demokratischer Verantwortung im oben entwickelten Sinne, dass ein Parlament bei seinen Entscheidungen die externen Effekte, die diese Entscheidungen auslösen, jedenfalls mitberücksichtigt, besser: diese Effekte vermeidet oder die Betroffenen mit beteiligt.⁵⁶ Eine Politik, die nicht mit einbezieht, auf wen sich die Entscheidungen ggf. in welcher Weise auswirken, führt zwangsläufig zu Konflikten, die letztlich auf die Entscheider zurückfallen. Gelingt es nicht, Entscheidungen zu vermeiden, deren Auswirkungen substantiell auch andere Staaten, andere Völker und Menschen in der Welt betreffen, ist nach neuen Strukturen zu suchen, die eine gemeinsame Entscheidung aller Betroffenen möglich machen. Der demokratische Kosmopolitanismus, wie ihn etwa *David Held* seit Mitte der neunziger Jahre vertritt, ist letztlich auf die Einsicht in die durch neue Technologien, insbesondere der elektronischen Kommunikation, getriebene Verflechtung und Interdependenz der Staaten und ihrer Politiken gegründet.⁵⁷

Das Beispiel der Klimapolitik ist hierfür besonders sprechend: Wenn wir weiter unbegrenzt CO₂ und andere Treibhausgase ausstoßen und unsere Politik weiter untätig bleibt, sind die Leidtragenden erst wir selbst nur sekundär. Die ersten Leidtragenden sind die Menschen und die Staaten, die im Südpazifik nur einen halben Meter über der Wasserfläche existieren. Wenn das Meer ein klein wenig steigt, dann gehen diese Staaten unter. Hierauf wurde vom Vertreter dieser Länder schon 1990 hingewiesen, als die Klima-Rahmenkonvention und die Rio-Konferenz vorbereitet wurden. Wir könnten dann von den Wanderungsbewegungen betroffen sein, die der Klimawandel verursacht. Unsere Politiker aber denken daran wenig, sie berufen sich auf die Souveränität ihrer Demokratie und wir leben weiter, als würde uns der Klimawandel nicht betreffen.

⁵⁶ Vgl. etwa Ingolf Pernice, Mattias Wendel, Lars Otto, Kristin Bettge, Martin Mlynarski, Michael Schwarz, Die Krise demokratisch überwinden. Reformansätze für eine demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas. A Democratic Solution to the Crisis. Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe, Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 36 (Baden-Baden, Nomos 2012), 43 ff, auch als [pdf](#).

⁵⁷ David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, 1995, S. 16 ff., 121-136, 221 ff., 226 ff., 267 ff.

Wenn unsere politischen Entscheidungen vernichtende Auswirkungen auf andere Länder in der Welt haben, können wir – die alten und neuen Propheten der Demokratie in der Welt – das Nichtstun nicht mehr vertreten und legitimieren. Europa bemüht sich seit Rio, Kyoto, Kopenhagen, erfolglos – und in Kenntnis der verheerenden Folgen des Klimawandels. Eigeninteresse und Solidarität mit den unmittelbar Betroffenen müssen sich miteinander verbinden. Aber ist der Modus des völkerrechtlichen Verhandeln ein geeigneter Modus für die Bewältigung globaler Herausforderungen? Sie machen uns zu einer globalen Schicksalsgemeinschaft, die geeignete Instrumente zur Sicherung ihrer Lebensgrundlagen in demokratischer Selbstbestimmung noch nicht gefunden hat.

5. DIE HAUSHALTSAUTONOMIE DER NATIONALEN PARLAMENTE

Kehren wir zurück nach Europa. In der Währungsunion blieb die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Souveränität der Mitgliedstaaten vorbehalten. Denn die Haushaltspolitik ist das Königsrecht der Parlamente.⁵⁸ Die Finanzkrise illustriert das Wechselspiel des Schicksals einer Gemeinschaft angeblich autonomer Regierungen und Parlamente von Staaten, die sich als souverän vorkommen. Auch sie macht uns zur Schicksalsgemeinschaft und fordert uns heraus, gemeinsame Lösungen zu finden.

Die griechische Finanzpolitik hat in Ausübung der Haushaltsautonomie Griechenlands bestimmte Ziele verfolgt, die das Land in die Zahlungsunfähigkeit stürzten, mit gewissen Auswirkungen auf die übrige Eurozone. Sonst hätten wir die Finanzkrise in der Form nicht, wie wir sie spätestens seit 2009 kennen. Entsprechend führte eine ebenfalls autonome Politik in Irland und Portugal, in Spanien und Italien zu Problemen, die die Finanzmärkte und die Europäer insgesamt in Atem halten. Die Lehre daraus ist, dass wenn ein Parlament autonom entscheidet und nicht daran denkt, welche Auswirkungen seine Politik für andere Mitgliedstaaten und die Eurozone insgesamt, vielleicht für die Stabilität des globalen Finanzsystems haben kann, die Grenzen seiner demokratisch legitimierten Zuständigkeit überschreitet. Die Folge davon ist, dass die Regierungen und Parlamente der anderen Länder zu Maßnahmen gezwungen werden, die sie unabhängig und aus eigenem Antrieb so nicht getroffen hätten. Als im Deutschen Bundestag über die Rettungssummen für Griechenland entschieden wurde, hat keiner der Abgeordneten, so nehme ich an, dies freiwillig und in Verfolgung einer den Wählern angekündigten autonom formulierten Politik getan. Im Gegenteil: Alle waren von den Entwicklungen überrascht und suchten, das Schlimmere – den Domino-Effekt des Zusammenbruchs Griechenlands und unabsehbare Folgen der dadurch ausgelösten möglicherweise globalen Finanzkrise – zu vermeiden. Das Wort der Kanzlerin „alternativlos“ spricht Bände. Das war alles andere als freie autonome Gestaltung unserer deutschen

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 123, 267, 256 - Lissabon; BVerfGE 129, 124, 180 – Euro-Rettungsschirm; BVerfGE 2 BvR 1390/12 vom 12.09.2012, Rn. 214 ff. – ESM.

Politik. Die jetzt für Griechenland mit den Hilfen verbundenen Spar- und Reformauflagen werden als undemokratischer Oktroi verstanden. Wie auch immer man es beurteilen mag, es wäre zynisch zu behaupten, dass die Griechen das verordnete Sparprogramm freiwillig durchführten, dass das griechische Parlament die nötigen Maßnahmen „autonom“ entschieden hätte und künftig in freier demokratischer Selbstbestimmung über den griechischen Haushalt entscheiden wird.

Wenn wir also eine gemeinsame europäische Währung haben, die unsere Volkswirtschaften eng miteinander verbindet, dann hat die wirtschafts- und fiskalpolitische Handlungsfreiheit jedes Mitgliedstaats und damit auch die Haushaltsautonomie jedes einzelnen nationalen Parlaments zwangsläufig Grenzen. Diese Grenzen ergeben sich aus der Notwendigkeit, das System als Ganzes zu betrachten. Die Vorschriften des Vertrages über die wirtschaftspolitische Koordinierung und multilaterale Überwachung (Art. 121 AEUV) und die Haushaltsdisziplin (Art. 126 AEUV) tragen zusammen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt dem Rechnung. Sie haben sich aber als zu schwach erwiesen und wurden nicht ernst genommen. Jeder Mitgliedstaat – allen voran Deutschland und Frankreich – glaubten, weiterhin souverän zu sein und autonom handeln zu können. Wir verletzen die Haushaltsdisziplin und betrieben überdies, ganz autonom, eine restriktive Politik mit wichtigen, aber nicht koordinierten Reformen, wie Hartz IV. Die Rechnung bezahlen wir jetzt.

Was wir sehen müssen, ist, dass der nationale Gesetzgeber Haushaltspolitik macht für das eigene Land, er entscheidet über Kreditaufnahmen, Wachstumsimpulse, Verteilungsfragen usw., aber er macht damit aufgrund der Verflechtung der Märkte, insbesondere wegen der mit der gemeinsamen Währung eingegangenen Bindungen, implizit auch Verteilungspolitik und vor allem Finanz- und Haushaltspolitik für die Eurozone insgesamt und darüber hinaus.

Derartige Entscheidungen in dem Umfang, wie sie Auswirkungen auf andere haben, gemeinsam zu treffen, um nicht kontrollierbare Rückwirkungen zu vermeiden und damit die Kontrolle über die Entwicklung zu behalten, liegt aber im Eigeninteresse jedes Mitgliedstaats und seiner Bürger. Nur so ist die Selbstbestimmung seiner Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Es geht um demokratische Solidarität zum gemeinsamen Vorteil, und diese ist nicht zu erreichen ohne Institutionen und Verfahren, in denen die diversen Interessen diskutiert und gebündelt werden in einer Politik, die von allen verantwortet und als legitim akzeptiert wird.

6. SOLIDARITÄT UND SELBSTBESTIMMUNG IM MEHREBENENSYSTEM

Die Solidarität bekommt hiermit ein anderes Gesicht. Solidarität gegenüber Griechenland etwa in Form von europäisch vereinbarten Rettungshilfen oder gar von Wachstumspaketen erscheinen dann nicht als „Gaben der Liebe“ zu den Griechen, sondern sie sind „alternativlos“ als Beitrag zur Sicherung des Finanzsystems und des Euro insgesamt. Der neu eingeführte Art. 136 III

AEUV⁵⁹ macht das jetzt auch zur Bedingung für die Errichtung eines Stabilitätsmechanismus. Er lautet:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Es geht also bei den Hilfsmaßnahmen für Griechenland, Irland, Portugal etc., vor allem bei der Gründung des permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht um Hilfen für ein einzelnes Land, sondern um unabdingbare Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Währungsgebietes insgesamt⁶⁰ und damit um die Wahrung ureigener – freilich gemeinsamer – Interessen aller Euro-Länder und vor allem ihrer Bürger. Im „*Pringle*“-Urteil macht der Europäische Gerichtshof deutlich, dass ohne diesen Bezug auf den Euro insgesamt und ohne strenge Auflagen, die darauf zielen, den betreffenden Mitgliedstaat „zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen“, der ESM und die Hilfen, die er ggf. bewilligt, nicht mit Art. 125 AEUV vereinbar wären.⁶¹

Die in diesem Mechanismus verkörperte „Solidarität“ ist der Versuch, wieder ein Stück Kontrolle über die Entwicklung, also ein Stück demokratischer Selbstbestimmung im Euro-Verbund zurück zu gewinnen. Die Gründung des ESM zusammen mit dem Abschluss des Fiskalpakts, der Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das „Sixpack“ und dem geplanten „Two-Pack“ lässt sich also verstehen als Ausdruck der Mitverantwortung jedes einzelnen nationalen (Haushalts-)Gesetzgebers für das, was seine Politik für die Eurozone insgesamt bedeutet. Die Maßnahmen dokumentieren die Entschlossenheit, die Haushalts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten noch enger zu koordinieren und einer gemeinsamen Kontrolle zu unterwerfen. Die Rettungsschirme wurden also nicht eingeführt, weil wir endlich den Griechen die Schuld erlassen wollten, es geht nicht um ein bail-out, wie es durch Art. 125 AEUV verboten ist, sondern um einen Mechanismus, der es erlaubt, uns alle mit dem Euro über Wasser zu halten, jedenfalls um Zeit zu gewinnen für die Entwicklung von Ideen, wie man das Problem am Ende gemeinsam, d.h. europäisch bewältigt.

Das gegenwärtige System ist dabei nur eine Übergangslösung, eine Hilfskonstruktion, die eine Organisation der Selbstbestimmung auf der Ebene, auf der das Problem besteht und wo es sich allein lösen lässt, nicht ersetzen kann.

⁵⁹ EuGH, C-370/12 v. 27.11.2012 – [Pringle](#), bestätigt die Unionsrechtskonformität des Art. 136 III AEUV.

⁶⁰ So versteht Christian Calliess, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe. Die Krise der Währungsunion als Bewährungsprobe der Rechtsgemeinschaft, NVwZ 2013, 97, 99, das Solidaritätsprinzip in einem weiteren Sinne. Nach ihm „schulden die Mitgliedstaaten nicht Griechenland, sondern dem vertragöocjem Uoeö der Stabilität in der Eurozone insgesamt Solidarität“.

⁶¹ EuGH, C-370/12 v. 27.11.2012 – [Pringle](#), Rn. 137.

IV. SOLIDARITÄT ALS AUSDRUCK DER DEMOKRATIE IN DER EU

Die Debatte um eine tragfähige Reform der Europäischen Union, die eine demokratisch verantwortete gemeinsame Wirtschafts- und Fiskalpolitik in dem Umfang ermöglicht, aber auch sicherstellt, dass unter Vermeidung inakzeptabler externer Effekte nationaler Politiken die für die Wahrung der gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten notwendige Gemeinsamkeit in demokratischen Verfahren organisiert wird, ist in vollem Gange.⁶² Sicher ist, dass der Fiskalpakt als völkerrechtliches Instrument neben den Unionsverträgen nicht ausreichend ist. Wenn schon Art. 16 des Fiskalpakts ausdrücklich die Überführung ins Primärrecht der Union innerhalb von fünf Jahren vorsieht, ist das offenbar auch die Meinung der Vertragsparteien. Kooperation allein genügt nicht, trotz aller Anstrengungen der Verstärkung. Es kommt vielmehr darauf an, die Asymmetrie zwischen koordinierter Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und zentralisierter Währungspolitik der Europäischen Union zu überwinden. Dies ist nur möglich im Wege einer grundlegenden Reform der Europäischen Union, mit der demokratisch verantwortete Politik im Bereich Wirtschaft und Finanzen auf der jeweils dafür angemessenen Ebene angesiedelt wird (dazu 1.). In Anlehnung an die Neubestimmung des Begriffs der Menschenwürde als „Relations- oder Kommunikationsbegriff“ in der „Solidargemeinschaft gegenseitiger Anerkennung“ durch *Hasso Hofmann*⁶³ würde auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik – wie vielleicht auch die Beschäftigungs- und Sozialpolitik im notwendigen Umfang zu einem Teil der Aufgaben der Union, durch die ihre Bürgerinnen und Bürger im gemeinsamen Interesse solidarisch ausüben, was zu ihrer auch auf Unionsebene als unantastbar vereinbarten Menschenwürde gehört: Das Recht auf Selbstbestimmung in demokratischen Verfahren (dazu 2.).

1. HAUSHALTAUTONOMIE IM EUROPÄISCHEN PARLAMENTSVERBUND

Wenn, wie vorgeschlagen, eine Abschaffung der Asymmetrie zwischen Wirtschaftsunion und Währungsunion im Rahmen einer Vertragsreform erwogen wird, kommt das Thema Haushaltsautonomie des Parlaments notwendig ins Spiel. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu bedeutende Aussagen gemacht, die für viele eine absolute Grenze für die Schaffung neuer Kompetenzen der Union speziell in diesem Bereich setzen.

a. Die Rechtsprechung des BVerfG

Zuletzt im Urteil über den ESM führt das Gericht aus:

„Art. 38 Abs. 1 GG wird namentlich verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zu-

⁶² Vgl. etwa Ingolf Pernice, Matthias Wendel, Lars Otto, Kristin Bettge, Martin Mlynarski, Michael Schwarz, (Fn. 56).

⁶³ Hofmann (Fn. 36), S. 364, 370.

künftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können (BVerfGE 129, 124 <177>). Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>). Der Deutsche Bundestag muss deshalb dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Insofern stellt das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>; 129, 124 <177>)“.⁶⁴

Damit ist jedoch nicht jede Bindung bzw. Einschränkung der Haushaltsautonomie ausgeschlossen, denn das Gericht sieht durchaus

Mit der Öffnung für die internationale Zusammenarbeit, Systeme kollektiver Sicherheit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst dann, wenn solche Bindungen einen erheblichen Umfang annehmen, wird das Budgetrecht nicht ohne weiteres in einer mit Art. 38 Abs. 1 GG rügefähigen Weise verletzt. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es vielmehr entscheidend darauf an, dass der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten“.⁶⁵

Schon im Lissabon-Urteil findet sich entsprechende Zugeständnisse an Grenzen der Haushaltsautonomie, die sich aus „Vorgaben und Bindungen“ wegen der europäischen Integration ergeben, entscheidend sei, dass die „Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann“.⁶⁶ Im ESM-Urteil ist aber der Verweis auf das Maastricht-Urteil von besonderer Bedeutung⁶⁷, wo die Offenheit für eine Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion ausdrücklich als mögliche und sogar evtl. notwendige Option ins Auge gefasst wird. Dies wird jetzt wie folgt bestätigt:

„Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offen halten und dabei auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern. Schon in seinem Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass eine kontinuierliche Fortentwicklung der Währungsunion zur Erfüllung des Stabilitätsauftrags erforderlich werden kann, wenn andernfalls die Konzeption der als Stabilitätsgemeinschaft angelegten Währungsunion verlassen werden würde (vgl. BVerfGE 89, 155 <205>). Wenn sich die Währungsunion mit dem geltenden Integrationsprogramm in ihrer ursprünglichen Struktur nicht verwirklichen lässt, bedarf es erneuter politischer Entscheidungen, wie weiter vorgegangen werden soll (vgl. BVerfGE 89, 155 <207>; 97, 350 <369>). Es ist Sache des Gesetzgebers, darüber zu befin-

⁶⁴ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 210 – [ESM](#).

⁶⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 211 – [ESM](#).

⁶⁶ BVerfGE 123, 267, 362 – Lissabon.

⁶⁷ Siehe auch: Mattias Wendel, Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012, GLJ 2013, 45 f.

befinden, wie etwaigen Schwächen der Währungsunion durch eine Änderung des Unionsrechts entgegen gewirkt werden soll.⁶⁸

Rechtlich bedeuten die schon bestehenden Verbote und Verpflichtungen nach Art. 121 ff. AEUV sowie gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erhebliche Einschränkungen der Haushaltsautonomie der mitgliedstaatlichen Parlamente. Was darüber hinaus zulässig ist, wird nicht präzisiert. Das allerdings auch eine Übertragung von Hoheitsrechten zu den möglichen weiteren Schritten gehört, insbesondere die Schaffung von Unionskompetenzen im Bereich der Fiskalpolitik im Wege der Vertragsänderung, ergibt sich aus dem ESM-Urteil:

„Auch eine dauerhafte Beschränkung der Haushaltsautonomie durch die Übertragung wesentlicher haushaltspolitischer Entscheidungen auf Organe einer supra- oder internationalen Organisation oder andere Staaten, oder die Übernahme entsprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen kann das auf prinzipielle rechtliche Reversibilität angelegte Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verletzen.“⁶⁹

Es erstaunt, dass das Gericht so leichthin die Übertragung von Kompetenzen auf die Organe der Europäischen Union derjenigen auf internationale Organisationen oder sogar auf andere Staaten gleichstellt. Jedenfalls letzteres kommt nach dem Grundgesetz gar nicht in Betracht. Hinsichtlich internationaler Organisationen mag Art. 24 I GG mobilisiert werden, aber welchen konkreten Anlass gibt es, darüber nachzudenken? Zu fragen ist allerdings, ob und ab wann die Übertragung haushaltspolitischer Entscheidungen auf Organe der Europäischen Union nach Art. 23 I GG „das auf prinzipielle rechtliche Reversibilität angelegte Demokratieprinzip“ verletzt.

b. Haushaltsautonomie im Angesicht der Finanzkrise

Wie bereits ausgeführt, zeigt die Finanzkrise, dass nicht nur die rechtliche, sondern auch die tatsächliche Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten aufgrund der Verflechtung der Märkte und Volkswirtschaften jedenfalls der Euro-Länder in erheblichem Umfang beschränkt ist. Soweit die Übertragung von Kompetenzen auf europäische Institutionen daher nicht einen Verlust, sondern einen realen Gewinn an finanzpolitischer Steuerungskapazität mit sich bringt, möglicherweise sogar das einzige Instrument ist, nicht nur die Stabilität des Euro, sondern auch eine nachhaltige Entwicklung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt im Interesse aller Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu gewährleisten, ist schwer erkennbar, wie dies im Widerspruch zum Demokratieprinzip stehen sollte. Die Frage ist also: Welche Autonomie geben wir in diesem Falle auf? Die Autonomie, unter dem Zwang der Krise Rettungsschirme zu beschließen und damit langfristig unabsehbare Risiken für den Haushalt einzugehen? Oder die Auto-

⁶⁸ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 222 – [ESM](#).

⁶⁹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 223 – [ESM](#).

nomie, anderen Ländern Restrukturierungs- und Sparprogramme nach deutschem Muster aufzuzwingen? Tatsächlich haben wir die Freiheit, aus den Erfahrungen zu lernen. Es war offensichtlich ein Fehler, auf die Vertragstreue der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wirtschaftspolitik und Haushaltsdisziplin zu zählen, ohne effektiven supranationalen Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismus. Es war naiv, auf eine disziplinierende Reaktion der Finanzmärkte zu zählen, wenn Mitgliedstaaten vom Pfad der Tugend abwichen, der im Wege der Koordinierungsverfahren festgelegt wurde. An der wirtschafts- und fiskalpolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten festzuhalten, während die Währungssouveränität auf die Europäische Zentralbank übertragen wurde, erwies sich jedenfalls als kurzfristig und folgenschwer.

c. Rückgewinnung der Haushaltsautonomie

Wenn also eine Reform der EU und damit eine Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik, der Fiskalpolitik, vielleicht auch von Teilen der Sozialpolitik beschlossen wird, verbunden mit der Übertragung neuer Hoheitsrechte auf die Union, welche Haushaltsautonomie, in welchem Umfang wird dann tatsächlich und konkret, nicht theoretisch-abstrakt eingeschränkt? Meine These ist, dass wir durch eine europäische Politik in diesen Bereichen, die mit Restrukturierungs-, Bildungs- und Wachstumsinitiativen den schwachen Regionen neue Perspektiven verleiht und die wirtschaftlich-soziale Kohäsion fördert, und dies evtl. auf der Basis eines deutlich erhöhten Haushaltsvolumens, das von europäischen Steuern gespeist wird, ein gutes Stück Kontrolle über die Entwicklung unserer Volkswirtschaften und effektive Haushaltsautonomie zurückgewinnen könnten.⁷⁰ Voraussetzung wäre freilich, dass eine solche Politik den Mitgliedstaaten einen verbindlichen gemeinsamen Rahmen vorgibt. Dafür ist nicht ein europäischer Bundesstaat nötig, auch keine Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung, wie das manche Verfassungsrichter gern propagieren,⁷¹ sondern die Einsicht, dass Demokratie sich nicht nur und nicht mehr effektiv allein im Staat organisieren lässt. Das Konzept der Mehrebenen-demokratie, das wir im Bundesstaat her kennen, bedarf einer Erweiterung für die europäische Ebene und darüber hinaus.⁷²

⁷⁰ Vgl. näher dazu meine Einführung zur Dokumentation des Workshops im Ausschuss für Verfassungsfragen des Europäischen Parlaments vom 4. Oktober 2012 über: Constitutional problems of a multitier governance, EP 2013, i.E.

⁷¹ Angedeutet schon in BVerfGE 123, 267, 332, 349 ff. (Rn. 179 f., 232 ff.) – Lissabon, s. auch Andreas Voßkuhle, FAZ-[Interview](#) v. 25.9.2011: „Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, zur Frage: „Könnte man die Budgethoheit des Bundestags teilweise europäischen Institutionen übertragen?“ die Antwort: „Für eine Abgabe weiterer Kernkompetenzen an die Europäische Union dürfte nicht mehr viel Spielraum bestehen. Wollte man diese Grenze überschreiten, was politisch ja durchaus richtig und gewollt sein kann, müsste Deutschland sich eine neue Verfassung geben. Dafür wäre ein Volksentscheid nötig. Ohne das Volk geht es nicht!“

⁷² Ansätze bei Udo di Fabio, Mehrebenen-demokratie in Europa. Auf dem Weg in die komplementäre Ordnung, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Die Konsolidierung der europäischen Verfassung: von Nizza bis 2004, S. 107 ff., auch [FCE 10/01](#).

2. SELBSTBESTIMMUNG IN DER SOLIDARGEMEINSCHAFT

Damit kehren wir zurück zu *Jürgen Habermas*, der die Notwendigkeit, in gewissen Fragen Demokratie überstaatlich zu organisieren, aus dem normativen Gehalt des Demokratieprinzips selbst begründet und später die dafür notwendige Teilung der Souveränität davon abhängig macht, dass die Solidarität mitwächst, d.h. „auch die nationale Bürgersolidarität einem Formenwandel unterliegt“, also die Völker der anderen Mitgliedstaaten einschließt.⁷³

Soweit wir verstehen, dass wir als Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten bestimmte Probleme auf der europäischen Ebene besser bzw. einzig lösen können, indem wir im verfassungsmäßigen Verfahren der Übertragung von Hoheitsrechten also dort entsprechende Kompetenzen ansiedeln, geben wir – in Form der Verträge – auch untereinander ein Versprechen, nämlich die Zusage, an der Artikulierung des Gemeinwohls und der Findung von Antworten auf die uns gemeinsam treffenden Herausforderungen in der vereinbarten Form mitzuwirken. Dieses auf die Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen gestützte Vereinbarung gegebene Versprechen verfasst supranationale öffentliche Gewalt. Es verbindet Staaten, aber vor allem ihre Bürgerinnen und Bürger miteinander, auf der Grundlage gemeinsamen Rechts, als Rechtsgemeinschaft. Dieser Akt der Gründung ist hier nicht auf einen Staat gerichtet, so wie das *Hasso Hofmann* in seinem grundsätzlichen Artikel zum Begriff der Menschenwürde ausführt. Seine Überlegungen dürften aber durchaus auf die Gründung der Europäischen Union übertragbar sein.

Für *Hofmann* ist das in der Verfassung gegebene Versprechen der Achtung der Menschenwürde als „wechselseitige Gleichachtung eines jeden einzelnen Rechtsgenossen“ mehr als nur die Anerkennung eines Prinzips oder die „Artikulation eines kollektiven Wertbewusstseins“, sondern eine „Gemeinschaftsaktion“, er bezieht es auf den Staat: „es ist Staatsgründung“.⁷⁴ Dabei führt er im Blick auf die Präambel des Grundgesetzes sowie Art. 1 I GG aus:

„Würde ist in diesem Staatsgründungsakt etwas, was die Menschen einander zusprechen, sich als Rechtsgenossen versprechen. Im wechselseitigen versprechen wird ein gemeinsamer Sinn festgestellt, der allen Beteiligten Maßstab sein soll“.⁷⁵

Die Gründung der Europäischen Union ist allerdings nicht Staatsgründung, sondern es geht um eine neue Form institutionalisierten Zusammenwirkens in einem neuartigen rechtlich verfassten Gemeinwesen. Dass die Union nicht Staat ist, hindert indessen nicht, den Gedanken von *Hofmann* für Europa entsprechend zu anzuwenden. Ausdrücklich werden die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie, insbesondere das Bekenntnis zur Menschenwürde in der Präambel und in Art. 2 EUV über die Werte der Union, in der Präambel

⁷³ Vgl. oben bei Fn. 49 und 30.

⁷⁴ Hofmann (Fn. 36), S.367.

⁷⁵ Ebd., S. 369.

der Charta der Grundrechte wie auch in Art. 1 GRCh hervorgehoben. Auch in diesen Bestimmungen liegt das Versprechen, in dem sich der Normgeber auch zugleich selbst bindet.⁷⁶ Wir können dieses Versprechen nicht als ein solches von Staaten zueinander verstehen, es gilt vielmehr unter den Unionsbürgerinnen und ist auch als Norm für die Union und ihre Mitgliedstaaten gedacht, an der Spitze der Werte, auf die sich die Union gründet. *Hofmann* erläutert für das staatliche Gemeinwesen, was für die Europäische Union nicht weniger, sondern vielleicht erst recht Geltung beansprucht:

„Würde meint in dieser Solidargemeinschaft gegenseitiger Anerkennung zum Zwecke gemeinsamen politischen Lebens allerdings mehr als bloß wechselseitige Achtung des Lebens, der Unverletzlichkeit und der Freiheit im negativen Sinne gegenseitiger Ungestörtheit. Würde bedeutet gegenseitige Anerkennung des anderen in seiner Eigenart und individuellen Besonderheit mit allem, was er als Teil des Ganzen einbringt.“⁷⁷

Dabei verweist *Hofmann* auf die gelungene Formulierung in Art. 7 I der Brandenburgischen Verfassung, wonach die Unantastbarkeit der Menschenwürde zu achten und zu schützen Grundlage jeder solidarischen Gemeinschaft ist: „Jeder schuldet jedem die Anerkennung seiner Würde“.

Was die brandenburgische Verfassung für das Land und die Bürger Brandenburgs feststellt, gilt auf bundesdeutscher Ebene nach dem Grundgesetz nicht minder. Und doch ist die Bedeutung nicht identisch, weil das Versprechen auf die Rechtsgenossen Brandenburgs einerseits bezogen ist bzw. auf die Rechtsgemeinschaft der Menschen andererseits, für die das Grundgesetz gilt. Die Solidarität der Brandenburger untereinander also ist eine andere als diejenige aller Deutschen. Diese bilden ihrerseits etwa als Bayern, Berliner, Saarländer, Hessen oder Niedersachsen jeweils nach ihrer Verfassung untereinander besondere Gemeinschaften.

In der Europäischen Union wiederum verbindet das gemeinsame Recht die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten für ihre bestimmten Zwecke zu einer Rechtsgemeinschaft, in der nicht nur ihre Gleichheit verbürgt ist (Art. 9 I EUV), sondern auch das Recht, politisch unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten zu sein und am demokratischen Leben der Union teilzunehmen (Art. 10 und 11 EUV). Für sie, wie für die Mitgliedstaaten, gilt das *gesellschaftliche* Solidaritätsprinzip, wie es ausdrücklich in der Präambel und unter den Werten des Art. 2 EUV in Bezug genommen wird, aber auch im übrigen Vertragstext eine Vielzahl von konkreten Ausprägungen findet.⁷⁸ So stellt *Callies* einerseits fest, dass das Subsidiaritätsprinzip spätestens mit dem Vertrag von Maastricht zu einem „Schlüsselbegriff der europäischen Union geworden“

⁷⁶ Hofmann (Fn. 36), S. 369 f., sieht in der „Kategorie des Versprechens“ die Lösung des rechtstheoretischen Rätsels, „wieso eine als Befehl erscheinende Norm auch die Normsetzer, also die Befehlshaber selbst zu binden vermag“.

⁷⁷ Ebd., S. 370.

⁷⁸ Vgl. Art. 3 III 2 u.3 EUV, Art. 24 II EUV: „politische Solidarität“, meist geht es allerdings um Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 31 I 2 EUV, Art. 80, 122 I, 194 I, 222 AEUV. S. auch oben, I.1.

ist,⁷⁹ andererseits wurde die Solidarität mit dem Vertrag von Lissabon „ein systemtragendes Leitprinzip des Staaten- und Verfassungsverbunds der EU“.⁸⁰

V. SCHLUSS

Wenn nach allem das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil die Unionsbürgerschaft als wesensgleich zur Staatsbürgerschaft behandelt und dabei die Unterscheidung zur Staatsbürgerschaft am „bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit“ festmacht, so dürfte das nicht auf ethnische, kulturelle oder sprachliche Gesichtspunkte bezogen sein. Wie im Staat geht es vielmehr – ergänzend und mit eigenen Verfahren und Handlungsinstrumenten, und auf seine Institutionen aufbauend – auch in der Europäischen Union um die Existenzbedingungen des Individuums, d.h. um deren Sicherung oder Gestaltung in der Gemeinschaft mit anderen, einer durch das gemeinsame Versprechen rechtlich konstituierten Solidargemeinschaft – je nach Bedarf und Handlungsfähigkeit auf lokaler, regionaler, staatlicher oder europäischer, eines Tages vielleicht auch auf globaler Ebene.

⁷⁹ Calliess (Fn. 2), S. 191, mit ausführlicher Erläuterung.

⁸⁰ Calliess, Solidaritätsprinzip (Fn. 1), S. 17.