

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Joachim Jentsch

Festvortrag

anlässlich des 25jährigen Jubiläums

der Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Hessischen Landtags

am 16. Oktober 2009, 11:00 Uhr

im Plenarsaal des Hessischen Landtags, Wiesbaden

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Und das Parlament ist sein Sprecher.

Vorbemerkung:

Erlauben Sie, dass ich diesen Vortrag meinem 93-jährig verstorbenen väterlichen Freund Prof. Dr. Klaus Miehke, Ehrenbürger dieser Stadt, widme, an dessen zeitgleichen Trauergottesdienst in der Marktkirche gegenüber ich wegen dieser Vortragsverpflichtung nicht teilnehmen kann.

I.

In diesen Tagen wird immer wieder an die Vorgänge in Leipzig vor zwanzig Jahren erinnert. *"Wir sind das Volk"* skandierten die Menschen. Sie hätten auch mit dem Grundgesetz rufen können: *"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus"*. Nichts anderes als das durchzusetzen, war damals ihr Ziel. Die Macht einer herrschenden Schicht zu entreißen und dem Volk zurückzugewinnen. Darum ging es! Denn dass das Volk der Träger der Staatsgewalt ist, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, das ist längst Stand der politischen Kultur – jedenfalls im europäischen und angelsächsischen Teil dieser Welt.

Allerdings – auch das ist wahr – war Deutschland auf dem Weg zu dieser Kultur kein Vorreiter, vielmehr ein Nachzügler. Denn erst die Weimarer Reichsverfassung von 1919 hat bei uns Demokratie, die Herrschaft des Demos, verwirklicht – jedenfalls auf

dem Papier, in der Verfassungsurkunde. Angelsachsen und Franzosen konnten zu diesem Zeitpunkt bereits eine lange Tradition vorweisen, nicht nur mit demokratischen Verfassungsurkunden, sondern mit demokratischer Verfassungswirklichkeit.

II.

In Deutschland haben wir bis in die jüngere Vergangenheit das Gegenteil demokratischer Staatsordnungen erlebt. Etwa die absolute Monarchie. Unter ihr hat unser Volk länger gelebt als unter einer demokratischen Staatsordnung. In ihrer extremen Ausformung waren die Bürger sogar gezwungen, den Glauben ihres Landesherrn anzunehmen. "Cuius regio eius religio" lautete die Regel.

Eine weit schrecklichere Form nicht demokratischer, obrigkeitlicher Staatsordnung liegt noch keine achtzig Jahre zurück. Sie fand sich zwar nicht in der Verfassungsurkunde. Sie bestimmte aber nachhaltig die Verfassungswirklichkeit: Die Herrschaft einer Rasse, der arischen. Sie währte ganze zwölf Jahre, geschichtlich gesehen eine kurze Zeit. Umso größer war das Ausmaß an Leid und Vernichtung, das sie hinterließ.

Die zeitlich letzte Form obrigkeitlicher Staatsordnung währte im östlichen Teil unseres Vaterlandes bis zum 9. November 1989: die Herrschaft einer Klasse. Diese Klassenherrschaft war in der DDR Verfassungswirklichkeit und sogar in der Verfassung verankert. Artikel 1 der DDR-Verfassung lautete: *"Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei"*.

Unser Volk hat also hinsichtlich der Organisation des Zusammenlebens seiner Bürger eine reiche, allerdings nicht gerade ruhmreiche, Vergangenheit.

Unsere Geschichte ist zwar reich an großen Geistern, die als Dichter und Denker in beeindruckender Weise zur Enträtselung des menschlichen Wesens beigetragen und kluge Staatstheorien entwickelt haben. Unser Volk hat sich aber schwer getan, ein Zusammenleben seiner Bürger zu organisieren, das der Würde der Menschen gerecht wird.

Erst spät ist sich Deutschland bewusst geworden, dass der Würde des Menschen allein eine Staatsordnung entspricht, die die Staatsgewalt bei den Bürgern verortet. Bei den Bürgern, die den Staat frei und gleich verwalten. Sie allein, das Volk also, sind berufen, die öffentliche Gewalt – gleichgültig, ob sie Staats- oder Hoheitsgewalt ge-

nannt wird zu legitimieren und die Regeln ihrer Ausübung festzulegen. Dieser Teilhabeanspruch der Bürger an der Staatsgewalt ist der Kern des Demokratieprinzips.

III.

Wie übt nun aber das Volk die ihm zustehende Staatsgewalt aus? Und wie ist sichergestellt, dass diese auch weiterhin in der Verantwortung des Volkes verbleibt und ihm nicht entzogen wird?

Auf die erste Frage – wie das Volk die Staatsgewalt ausübt – gibt das Grundgesetz die Antwort. Es legt nicht nur fest, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht (Art. 20 II 1). Es bestimmt zudem: *"Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt"* (Art. 20 II 2).

Unsere Demokratie ist im Wesentlichen eine repräsentative. Die plebiszitären Elemente stehen in ihrem Schatten. Bei uns betätigt das Volk seinen politischen Willen unmittelbar durch die Wahl seiner Repräsentanten, die Abgeordneten der Parlamente. Sie üben im Namen des Volkes die Staatsgewalt aus. Dieses Recht der Wahl des Parlaments hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung vom 30. Juni d. J. erneut als den wichtigsten Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe bezeichnet. Ohne das Recht der Wahl des Parlaments bliebe die Freiheit der Bürger unvollständig, sagt es.

IV.

Werden die Bürger in ihrem Wahlrecht beeinträchtigt, so ist deren Freiheitsrecht verletzt.

In der Praxis ist eine solche Beeinträchtigung nicht immer ausgeschlossen. Ein Beispiel dafür sind die gesetzlichen Sperrklauseln. Sie schließen Bürger von der Beteiligung an der Zusammensetzung des Parlaments aus. Deshalb haben Sperrklauseln einen hohen Rechtfertigungsbedarf. Das Bundesverfassungsgericht sieht sie nur dann für gerechtfertigt an, wenn nur so die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments gesichert werden kann.

Das Demokratieprinzip, also die Volksherrschaft – und damit die Freiheit seiner Bürger – kann aber noch auf anderer Weise verletzt werden.

Um eine solche Verletzung ging es bereits bei der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1993. Salopp gesprochen hat das Gericht da-

mals festgestellt, dass es das Demokratieprinzip verletzt, wenn die Bürger zwar ein Parlament wählen dürfen, aber dieses Parlament kaum noch etwas zu sagen hat.

Das richtete sich gegen die Übertragung von Zuständigkeiten von Bundestag und Bundesrat auf die Europäische Union. Hier gebe es Grenzen, hat das Gericht damals entschieden. Und so Mancher, dem der europäische Einigungsprozess am Herzen liegt, hat sich bereits damals empört gezeigt und dem Bundesverfassungsgericht ein überholtes Staatsverständnis und Europafeindlichkeit vorgeworfen.

Die gleiche Kritik erfährt das Gericht nach seiner Lissabon-Entscheidung vom Juni nun wieder. Zu den Kritikern gehört auch der wohl von uns allen hoch geschätzte frühere hessische Bundestagsabgeordnete und spätere Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof, Carl Otto Lenz. Er schrieb in der FAZ: *"Dass das Grundgesetz einmal gegen die Schaffung des 'vereinten Europa' ins Feld geführt werden könnte, hätten wohl die wenigsten seiner Schöpfer für möglich gehalten. Das Bundesverfassungsgericht hat es fertiggebracht."*

V.

Damit stehen wir vor den Fragen: Setzt das Grundgesetz dem europäischen Einigungsprozess Grenzen? Und wo liegen sie?

Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz ausdrücklich als offen für Europa bezeichnet. Das kann auch gar nicht anders sein. Das belegen seine Präambel und sein Artikel 23. Die Präambel sagt, dass *Deutschland als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen will*. Und nach Art. 23 *wirkt die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mit*.

Dementsprechend kennen wir seit Jahrzehnten den Prozess der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Dort werden heute zunehmend Regelungen getroffen, die uns Bürger genauso verpflichten wie deutsche Gesetze. Europäische Richtlinien und Verordnungen bestimmen inzwischen das Leben der Menschen in den 27 Mitgliedstaaten zu einem ganz beachtlichen Teil.

Doch auch für die öffentliche Gewalt, die von Organen der Europäischen Union ausgeübt wird, muss das Demokratieprinzip gelten. Auch europäische Hoheitsgewalt muss vom Volk ausgehen. Und solange es kein europäisches Volk gibt, von den europäischen Völkern.

Deutschland kann jedenfalls auf diese Rückkoppelung nicht verzichten, denn das Demokratieprinzip darf während der Geltungsdauer des Grundgesetzes auch nicht abgeschafft oder begrenzt werden. Selbst dem verfassungändernden Gesetzgeber ist eine solche Änderung des Grundgesetzes untersagt. Das Demokratieprinzip ist Bestandteil unserer Verfassungsidentität und unterliegt der sogenannten Ewigkeitsklausel. Das heißt, so lange unser Grundgesetz gilt, ist dieses Prinzip unabänderlich.

Deshalb lässt das Grundgesetz auch nicht zu, dass Deutschland in einem europäischen Staat aufgeht. Das Bundesverfassungsgericht hat das in seiner Lissabon-Entscheidung erneut klargestellt. Das Ziel, Europa zu einem Bundesstaat zusammenzuschließen, in dem alle Mitgliedsstaaten einer europäischen Bundesebene untergeordnet sind – wie bei uns die Länder dem Bund -, war sicherlich ein schöner Traum, ein hehres Ziel, damals in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts mit zunächst sechs Mitgliedstaaten. Heute – mit 27 Mitgliedstaaten und vielleicht demnächst zusätzlich mit der Türkei und Georgien – ist dies wohl keine Option mehr, jedenfalls auf überschaubare Zeit. So hat schon Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Rede am 6. Mai 1993 in Köln gesagt: *Jedenfalls ist eine Gründung "Vereinigter Staaten von Europa", die der Staatswerdung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar wäre, derzeit nicht beabsichtigt.*

Mit der Bildung der Europäischen Union ist auch kein europäischer Staat entstanden – mit Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet. Doch ist die Europäische Union auch kein bloßer Zusammenschluss souveräner Staaten in Form eines lockeren Staatenbundes. Da die Mitgliedsstaaten ein beachtliches Maß an politischer Herrschaft auf die Europäische Union übertragen haben, ist sie mehr als ein Staatenbund. Das Bundesverfassungsgericht nennt sie einen Staatenverbund.

VI.

Wir haben für den europäischen Einigungsprozess also zwei Eckpositionen: Zum einen fordern Präambel und Art. 23 unseres Grundgesetzes die Eingliederung Deutschlands in eine europäische Union. Zum anderen darf die zentrale Staatsgewalt, die Kompetenz-Kompetenz, aber nicht auf einen europäischen Staat übergehen, sondern muss bei den Völkern der Mitgliedsstaaten und ihrer Repräsentanten verbleiben.

Es darf und muss also die Übertragung von Staatsgewalt auf die Europäische Union stattfinden. Die Volksherrschaft oder Legitimationshoheit des deutschen Volkes muss aber gewahrt bleiben, ebenso die anderen grundlegenden Verfassungsprinzipien, die die Ewigkeitsklausel schützt und die die Verfassungsidentität ausmachen. Das Bun-

desverfassungsgericht sagt zutreffend, *"die verfassungsgebende Gewalt hat ... den Vertretern und den Organen des Volkes kein Mandat erteilt, über die Verfassungsidentität zu verfügen"*. Ich füge hinzu: Und das deutsche Volk kann darüber nur verfügen, wenn es sich vom Grundgesetz verabschiedet und sich eine neue Verfassung gibt.

Um Demokratieprinzip und Verfassungsidentität wahren zu können, muss bei jedem Übertragungsakt von Hoheitsgewalt jeweils klar erkennbar sein, welche Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen werden sollen. Solche Übertragungen haben in der Form "begrenzter Einzelermächtigungen" zu erfolgen, mit genau umschriebenen Aufgabenbereichen und einem hinreichend bestimmten Integrationsprogramm. Nicht zulässig ist, Hoheitsrechte in der Weise zu übertragen, dass die Europäische Union *aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten begründen kann*. So darf nicht die Zuständigkeit zur Entscheidung, wer zuständig ist, die Ebene der Mitgliedstaaten oder die europäische, - die Kompetenz-Kompetenz also - auf die Europäische Union übertragen werden. Es darf nicht geschehen, dass die Organe der Europäischen Union letztverbindlich über ihre eigenen Zuständigkeiten entscheiden. Denn die Mitgliedsstaaten sind die "Herren der Verträge" und müssen es bleiben.

Das Bundesverfassungsgericht hält sich folgerichtig für berufen zu prüfen, ob die deutschen Verfassungsorgane bei der Übertragung politischer Herrschaft auf die Europäische Union die Grenze, die das Grundgesetz aufzeigt, auch wahren (Identitätskontrolle). Ebenso beansprucht es darüber zu befinden, ob europäische Organe innerhalb der Zuständigkeiten bleiben, die ihnen eingeräumt sind (Ultra-vires-Kontrolle). Es behält sich vor, Recht der Europäischen Union in Deutschland für nicht anwendbar zu erklären, wenn es die europäische Zuständigkeit für nicht gegeben hält.

VII.

Das Bundesverfassungsgericht hält die beschriebene Grenze durch den Vertrag von Lissabon für gewahrt.

Der Umfang der übertragenen politischen Herrschaft und die Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren in der Europäischen Union entsprechen nach seiner Feststellung *noch* den Anforderungen des Grundgesetzes. Die bei der Europäischen Union inzwischen angesiedelte politische Herrschaft – die der Vertrag von Lissabon nicht unwesentlich vermehrt – mache sie noch nicht zu einem Staat oder staatsgleichen Gebilde. Die Mitgliedsstaaten blieben die "Herren der Verträge". Die durch den Lissabon-Vertrag auf die Europäische Union neu übertragenen Zuständigkeiten im Straf- und

Zivilrecht, in den Außenwirtschaftsbeziehungen, in Angelegenheiten der Verteidigung sowie in sozialen Belangen sieht das Bundesverfassungsgericht nicht als "staatsbe gründende Elemente" an. Sie verletzen die *"souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht in verfassungsrechtlicher Weise"*.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich diese Entscheidung ersichtlich nicht leicht gemacht. Es hat nicht übersehen, dass sich die Europäische Union an das Baumuster eines Bundesstaats anlehnt. Es gibt ein Parlament, eine Kommission, gleichsam eine Art Regierung, und einen Rat als Vertretung der Mitgliedstaaten. Der EU-Vertrag selbst behauptet auch, die Arbeitsweise der Europäischen Union beruhe auf der repräsentativen Demokratie (Art. 10 I). Dieser Anschein trügt aber.

Das Europäische Parlament wird auch nicht durch den Lissabon-Vertrag zu einem Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Staatsvolks. Insbesondere die Kontingentierung der Sitze nach Mitgliedstaaten belässt es deutlich als eine Vertretung der Völker der Mitgliedsstaaten. Die nationalen Kontingente werden bekanntlich auch nach nationalen Wahlvorschriften gewählt. Und als Kurationsorgan politischer Herrschaft hat das Europäische Parlament einen erheblichen Mangel: Die fehlende Wahlrechtsgleichheit. Ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments vertritt in Deutschland und Frankreich 857 000 Unionsbürger, in Luxemburg aber nur 83 000. Das bedeutet für den luxemburgischen Unionsbürger das Zwölfwache an Gewicht seiner Stimme. Eine derartige Wahlrechtsungleichheit ist mit dem Demokratieprinzip unvereinbar.

Auch die Beteiligung des Europäischen Rats am Rechtssetzungsverfahren - er ist nach wie vor das bestimmende europäische Gesetzgebungsorgan - kann der europäischen politischen Herrschaft keine demokratische Legitimationsbasis geben. Zwar soll dort künftig – sofern nicht Einstimmigkeit vorgeschrieben ist – mit doppelt qualifizierter Mehrheit (55 % der Mitgliedstaaten, 65 % der "Bevölkerung der Union") entschieden werden. Die Ungleichheit in der Vertretung der Mitgliedsstaaten wird so aber nur minimal reduziert.

VIII.

Schwer getan hat sich das Bundesverfassungsgericht offenkundig auch mit den Verfahren, nach denen die europäischen Organe – in Sonderheit der Rat – zukünftig entscheiden werden. Es wurde durch den Lissabon-Vertrag verändert. In diesen Verfahren muss sich schließlich das Demokratieprinzip bewähren.

Relativ unproblematisch ist das weiterhin geltende sogenannte ordentliche Verfahren zur Änderung der vertraglicher Grundlagen (Art. 48 II bis V EUV-Lissabon). Unproblematisch, weil es das klassische Vertragsänderungsverfahren ist. An seinem Ende steht immer die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Das heißt, das jeweilige Volk hat das letzte Wort.

Schon problematischer ist das stark erweiterte sogenannte vereinfachte Verfahren (Art. 48 VI EUV-Lissabon). Allerdings treten auch hier Änderungen erst *"nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften"* in Kraft. Das Bundesverfassungsgericht verlangt deshalb vom deutschen Vertreter im Europäischen Rat, dass er seine beabsichtigte Zustimmung, die nach Europarecht ausreichte, zuvor im eigenen Land ratifizieren lässt, wenn es um die Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union geht. Denn solche Beschlüsse beeinflussten das Grundgesetz und müssten von Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit genehmigt werden.

Das gelte auch für das allgemeine Brückenverfahren (Art. 48 VII EUV-Lissabon) und die speziellen Brückenklauseln. Mit diesem Verfahren können Abstimmungsmodalitäten im Rat geändert werden. Wird dabei geregelt, dass zukünftig in bestimmten Fragen nicht mehr mit Einstimmigkeit, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird und Deutschland somit überstimmt werden kann, so verlangt das grundsätzlich eine innerstaatliche Ratifizierung. Das ist nur bei den speziellen Brückenklauseln nicht erforderlich, bei denen die Änderungen bereits mit der Ratifizierung des geänderten EU-Vertrags "abgesegnet" worden sind.

Schließlich enthält der EU-Vertrag noch zwei Flexibilitätsklauseln. Die eine (Art. 311 I AEUV) gestattet der Europäischen Union, sich selber mit den erforderlichen Mitteln auszustatten, um ihre Vertragsziele zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht misst ihr keine rechtliche Regelungswirkung und sieht in ihr eine reine Absichtserklärung.

Hingegen blockt es die andere Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) strikt ab. Sie habe eine rechtliche Regelungswirkung. Nach ihr soll die Europäische Union ihre Zuständigkeiten selbst abrunden können. Die Europäische Union soll danach auch tätig werden können, wenn ihr zwar keine Zuständigkeit übertragen wurde, ihr Tätigwerden aber erforderlich werde, um die Vertragsziele zu erreichen. Das "riecht" nach einer Blankett-ermächtigung und nach Einräumung einer Kompetenz-Kompetenz. Deshalb darf der deutsche Vertreter im Rat die Zustimmung Deutschlands solange nicht erklären, wie

nicht die entsprechende Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat erfolgt ist. Der Lissabon-Vertrag sei nur in dieser Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

Für diese Begrenzung bei Auslegung des Vertragstextes des Lissabon-Vertrages führt das Bundesverfassungsgericht auch an, dass dieser aufgibt, die nationale Identität zu achten (Art. 4 II EUV-Lissabon) und den Grundsatz der Subsidiarität zu wahren (Art. 5 I, III EUV-Lissabon).

IX.

Das Gericht musste sich auch damit auseinandersetzen, dass der Lissabon-Vertrag neue Zuständigkeiten auf die Europäische Union überträgt: Im Straf- und Zivilrecht, in der Außenwirtschaftszusammenarbeit, in Angelegenheiten der Verteidigung und in sozialen Belangen. Um seine Verfassungsidentität zu wahren, müssen Deutschland jedoch auf diesen zentralen Lebensbereichen "substanzielle" innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben, stellt es hierzu fest.

Worum es hierbei geht, wird am Strafrecht gut deutlich.

Einerseits ist Strafverfolgung über die Grenzen hinaus natürlich sehr erwünscht. Andererseits ist es eine grundlegende Entscheidung jedes politischen Gemeinwesens, in welchen Bereichen es das ethische Unwerturteil der Bestrafung als Mittel sozialer Kontrolle einsetzen will. Das in Europa höchst unterschiedlich geregelte Abtreibungsrecht ist hierfür ein beredtes Beispiel. Das Gericht folgert daraus, dass die Ermächtigung im Lissabon-Vertrag, Straftaten und Strafen festzulegen (Art. 83 I AEUV), begrenzend ausgelegt werden muss, wenn sie im Einklang mit dem Grundgesetz bleiben soll. Zudem verweist es darauf, dass der Vertrag eine Notbremse zugunsten der Mitgliedstaaten vorsieht: Jeder Vertreter eines Mitgliedstaates kann - gestützt auf "grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung" - strafrechtsbedeutsame Richtlinien jedenfalls für sein Land verhindern (Art. 83 III AEUV).

Im Verteidigungsbereich führt der Lissabon-Vertrag erstmals eine kollektive Beistandspflicht der Mitgliedsstaaten ein (Art. 42 VII EUV). Danach schulden die Mitgliedsstaaten im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates diesem *alle in ihrer Macht stehenden Hilfe und Unterstützung*. Allerdings lässt diese Verpflichtung – wie es weiter heißt – *"den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten unberührt."* Für Deutschland entnimmt das Gericht daraus, dass der Parlamentsvorbehalt für den Einsatz der Bundeswehr auch

gegenüber diesen europäischen Verpflichtungen gilt. Über den Einsatz der Bundeswehr kann also nur der Bundestag entscheiden.

X.

Mit all diesen Erwägungen und Klarstellungen erklärt das Bundesverfassungsgericht die deutsche Zustimmung zum Lissabon-Vertrag für verfassungsgemäß, nicht jedoch das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, das sogenannte Begleitgesetz. Es hielt die Rechte von Bundestag und Bundesrat für zu schwach ausgebildet. Die unmittelbaren Vertreter des Volkes müssten in diesen Fragen entschiedener mitsprechen können.

Wie bekannt, haben Bundestag und Bundesrat entsprechend nachgebessert: Durch ein neues Begleitgesetz sind deren Rechte gestärkt worden.

Dem Bundesverfassungsgericht geht es ersichtlich darum, das Demokratieprinzip, also den Grundsatz, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, auch im europäischen Einigungsprozess zu wahren. Dieser Einigungsprozess darf sich nicht vom Volk als dem Souverän lösen. Die Integrationsverantwortung muss beim Souverän verbleiben. Nicht zuletzt muss unterbunden werden, dass deutsche Regierungsvertreter politische Ziele in den europäischen Organen weiterverfolgen, für die sie in Bundestag und Bundesrat keine Mehrheit finden.

Bundestag und Bundesrat sind deshalb überall zu beteiligen, wo es um die Stärkung der politischen Herrschaft der Europäischen Union zu Lasten der nationalen Parlamente geht. Nicht nur bei Vertragsänderungen in klassischer Weise mit Ratifikation in den nationalen Parlamenten, sondern auch bei Änderungen, die solche Ratifikationen nicht vorschreiben.

XII.

Das Grundgesetz ist also kein Hindernis für die *Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas*, wie sie Artikel 1 des EU-Vertrages zum Ziel erhebt. Es lenkt diesen Prozess nur in geordnete Bahnen und verlangt, dass diese "immer engere Union" nicht ohne Mitwirkung des Volkes oder gegen dessen Willen entsteht. Das Grundgesetz zieht auch dort eine Grenze, wo es um seine Identität geht, die bestandsfest ist, die aufzugeben kein Verfassungsorgan befugt ist – auch nicht auf dem Weg zu einem Vereinten Europa. Wer das beklagt, nimmt auch das europäische Integrationsprogramm nicht ernst. Denn dessen Ziel ist es, *den Frieden, ihre Werte und das Wohler-*

*gehen ihrer Völker zu fördern.* So jedenfalls besagt es Art. 3 I EUV. Von einer Entmündigung der Völker ist also nicht die Rede – und kann es auch nicht sein. Noch immer gilt, was der kürzlich verstorbene Ralf Dahrendorf einmal äußerte:

*Wer immerfort dem Nationalstaat das Totenglöcklein läutet, zerstört damit ungewollt auch die Fundamente von Rechtsstaat und Demokratie, die einstweilen nur im Nationalstaat sicher sind. Deutschland ist Nationalstaat und wird es auch in fünfzig und hundert Jahren sein. Das anzuerkennen ist der erste Schritt der Wahrnehmung der Wirklichkeit und damit Voraussetzung aller weiteren Schritte* (nach DIE WELT, 31. 10. 1994).

Von diesen fünfzig bis hundert Jahren hat Europa seit Dahrendorfs Äußerung bereits mehr als eineinhalb Jahrzehnte zurückgelegt. Und vielleicht hat sich Dahrendorf ja hinsichtlich der Dauer auch verschätzt. Sein Befund soll uns jedenfalls nicht daran hindern, die "immer engere Union der Völker Europas" mit aller Macht zu fördern, allerdings in der Verantwortung unserer Völker und ihrer Sprecher, der nationalen Parlamente - in Deutschland: der Parlamente des Bundes und der Länder. Europa zum Kontinent der Freiheit und des Friedens auszubauen, das allein kann unsere Antwort auf die vielen Schrecklichkeiten unserer Geschichte sein – um unserer Zukunft und willen und der unserer Kinder.