

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1236

Die Vermessung der Staatlichkeit

**Europäische Union – Bund–
Länder – Gemeinden**

**Symposium zu Ehren von Rolf Grawert
anlässlich seines 75. Geburtstages**

Herausgegeben von

**Christoph Brüning und
Joachim Suerbaum**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Vermessung der Staatlichkeit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1236

Die Vermessung der Staatlichkeit

Europäische Union – Bund –
Länder – Gemeinden

Symposium zu Ehren von Rolf Grawert
anlässlich seines 75. Geburtstages

Herausgegeben von

Christoph Brüning und
Joachim Suerbaum



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-14058-9 (Print)

ISBN 978-3-428-54058-7 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84058-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort: Rolf Grawert und „Die Vermessung der Staatlichkeit“

I.

Am 21. November 2011 vollendete Prof. Dr. Dr. h.c. *Rolf Grawert* sein 75. Lebensjahr. Dies haben wir gemeinsam mit der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum zum Anlass genommen, ihn mit einem Symposium zu ehren, an dem Freunde und Wegbegleiter, Schüler und Fakultätskollegen des Jubilars teilgenommen haben. Der vorliegende Band gibt die Vorträge des Symposiums wieder, ergänzt um einen der Thematik verbundenen Beitrag Christoph Brünings und ein Schriftenverzeichnis Rolf Grawerts.

Der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und Ihrer Dekanin Prof. Dr. *Adelheid Puttler* danken wir für die Mitveranstaltung des Symposiums zu Ehren von Prof. Dr. Dr. h.c. Rolf Grawert. Herrn Dr. *Florian Simon* und dem Verlag Duncker & Humblot danken wir für die Unterstützung des Symposiums und die Aufnahme dieses Bandes in ihr Verlagsprogramm, dem *Verein zur Förderung der Rechtswissenschaft e.V.* für die finanzielle Unterstützung der Drucklegung.

II.

Elemente und Veränderungen von Staatlichkeit bilden einen zentralen Schwerpunkt in dem vielfältigen Œuvre von Rolf Grawert. Methodisch spiegeln die Abhandlungen dabei die breitgefächerten Interessen des Jubilars. So finden sich einerseits Beiträge, die ihre Lösungen strikt normorientiert dogmatisch entwickeln und hierbei – wie ein Rezensent über „Die Kommunen im Länderfinanzausgleich“¹ schrieb² – ein „brillantes Feuerwerk von Argumenten“ abbrennen. Andererseits findet die Interdisziplinarität, die die Zeitschrift DER STAAT durch die Einladung von „Philosophen und Theologen, Juristen und Historikern, Soziologen und Politologen“ zum Diskurs zu fördern sucht,³ auch intrapersonal statt. Verfassungsgeschichtliche und staatstheoretische Erkenntnisse werden dabei vor allem entfaltet, um Veränderungsprozesse im Hinblick auf die Grundbegriffe von Staat, Nation und Souveränität einzuordnen.

¹ *Grawert*, Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, 1986.

² *Thieme*, AöR 115 (1990), S. 677 (678).

³ *Grawert*, DER STAAT, Register der Jahrgänge 1–35 (1962–1996), 1999, Vorwort, S. 5, unter Bezugnahme auf das Geleitwort beim erstmaligen Erscheinen der Zeitschrift, DER STAAT 1 (1962), S. 1 f.

Dem Untertitel des Symposiums entsprechend hat sich Rolf Grawert thematisch mit allen Ebenen der Staatlichkeit beschäftigt.

Angesichts der akademischen Linie, in der Rolf Grawert steht und die mit *Gönnenwein* begann, lag es nahe, dass er sich zunächst dem Kommunalrecht zuwandte. Unter den zahlreichen Beiträgen, die der Stellung der Kommunen gewidmet sind, kann neben der erwähnten, über das Finanzverfassungsrecht weit hinausgreifenden Monographie vor allem das Referat auf der Baseler Staatsrechtslehrertagung 1977 über die „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“ genannt werden.

Grundfragen der Staatlichkeit von Bund und Ländern behandelt die Habilitationsschrift über „Staat und Staatsangehörigkeit“ aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive.⁴ Dogmatisch fortgeschrieben werden die Überlegungen zu „Staatsvolk und Staatsangehörigkeit“ im gleichnamigen Artikel in den bisherigen drei Auflagen des Staatsrechtshandbuchs.⁵

Der Staatlichkeit der Länder ist ein inzwischen in dritter Bearbeitung vorliegender Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen gewidmet.⁶ Besonders Interesse finden die Schnittstellen im Mehrebenensystem. So behandelt ein früher, gemeinsam mit *Böckenförde* verfasster Aufsatz „Kollisionsfälle und Geltungsprobleme im Verhältnis von Bundesrecht und Landesverfassung“.⁷ Sodann werden „Zusammenarbeit und Steuerung im Bundesstaat“⁸ und die Funktion des Bundesrates als „Klammer zwischen Bund und Ländern“⁹ beleuchtet. In einem Begleitaufsatz zur Passauer Staatsrechtslehrertagung wird „Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart“ analysiert.¹⁰ Nach der Emeritierung entstanden ist der Beitrag über „Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landesgrundrechten“ im Handbuch der Grundrechte.¹¹

Im Hinblick auf das Verhältnis von Bund und Ländern wird der Ausgangspunkt in der Dissertation über Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland bestimmt. Wenngleich die Grundfrage, „ob der Vertrag

⁴ Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit (Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 17), 1973.

⁵ Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., Bd. I, 1987, § 14, 2. Aufl., Bd. I, 1995, § 14; 3. Aufl., Bd. II, 2004, § 16.

⁶ Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 1. Aufl. 1998; 2. Aufl. 2008; 3. Aufl. 2012.

⁷ Grawert, DÖV 1971, S. 119 ff.

⁸ Grawert, DER STAAT 14 (1975), S. 229 ff.

⁹ Grawert, Das Parlament Nr. 34–35 vom 25.8.1979, S. 7.

¹⁰ Grawert, NJW 1987, S. 2329 ff.

¹¹ Grawert, Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landesgrundrechten, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 81.

ein bundesstaatsgemäßes Mittel der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sei¹², im Detail differenziert beantwortet wird, schließt die Arbeit mit eindeutigem Befund: Verwaltungsabkommen seien „nicht das geeignete Mittel zur Verfassungsanpassung“ und daher nicht in der Lage, die anstehenden Bundesstaatsprobleme zu lösen.¹³

Dem entspricht es, dass Rolf Grawert bereits in dieser Schrift den „Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“ formuliert hat,¹⁴ nach dem der verfassungsgemäß zuständige Kompetenzträger die ihm zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Mitteln zu erledigen hat. Dieser Grundsatz hat in die Rechtsprechung des BVerfG in der Organleihe-Entscheidung im 63. Band Eingang gefunden, als wörtliches Zitat schulmäßig gekennzeichnet.¹⁵ Mittlerweile ist der Grundsatz offenbar derart stark im Karlsruher Verfassungsbewusstsein verankert, dass man in dem Urteil vom 20. Dezember 2007 zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II lediglich ein Selbstzitat unter Hinweis auf den 63. Band findet.¹⁶

Zur Renaissance der Staatslehre beigetragen hat der Prozess der Europäisierung und Internationalisierung. Die mit der Gründung der Europäischen Union und der zunächst unter ihrem Dach versammelten Europäischen Gemeinschaften einhergehenden Veränderungen der Staatlichkeit haben den Jubilar zu etlichen Beiträgen inspiriert. Drei Aufsatztitel sprechen für sich: „Der Deutschen supranationaler Nationalstaat“¹⁷ (Böckenförde-Festschrift); „Der Nationalstaat auf dem Weg nach Europa“¹⁸; „Der integrierte Verfassungsstaat“¹⁹ (Boldt-Symposium). Weitere Beiträge sind der zentralen Frage gewidmet, wie in supranationalen Zusammenhängen demokratische Legitimation gesichert und wie die Europäische Union zukünftig verfasst werden soll.²⁰

¹² Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 295, unter Bezugnahme auf die Einleitung, S. 21 ff.

¹³ Grawert (FN 12), S. 298.

¹⁴ Grawert (FN 12), S. 195.

¹⁵ BVerfGE 63, 1 (41).

¹⁶ BVerfGE 119, 331 (367).

¹⁷ Grawert, Der Deutschen supranationaler Nationalstaat, in: ders./Bernhard Schlink/Rainer Wahl/Joachim Wieland (Hrsg.), Offene Staatlichkeit. Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde zum 65. Geburtstag, 1995, S. 125 ff.

¹⁸ Grawert, Der Nationalstaat auf dem Weg nach Europa, in: Bernd Faulenbach/Karsten Rudolf/Manfred Schlösser, Bochumer Beiträge zur Nationalismusdebatte, 1997, S. 102 ff.

¹⁹ Grawert, Der integrierte Verfassungsstaat, in: Roland Lhotta/Janbernd Oebbecke/Werner Reh (Hrsg.), Deutsche und europäische Verfassungsgeschichte: Sozial- und rechtswissenschaftliche Zugänge. Symposium zum 65. Geburtstag von Hans Boldt, 1997, S. 133 ff.

²⁰ Grawert, The Principle of Democracy in the European Union, in: Zarzadzanie i Edukacja, 2000, S. 13 ff.; ders., Wie soll Europa organisiert werden? Zur konstitutionellen „Zukunft Europas“ nach dem Vertrag von Nizza, in: EuR 2003, S. 971 ff.; ders., What shall become of the European Union?, in: Panstwo I Spoleczenstwo 2003, S. 241 ff.

Bereits dieser kurze Blick auf das Werk des Jubilars belegt, warum die Wahl des Rahmenthemas des Symposiums sich beinahe als Ermessensreduzierung auf Null darstellt. Dem Ermessen der Referenten blieb es dagegen überlassen, wie sie die ihnen zugedachte Ebene konkret ausfüllen.

III.

Zum guten Schluss:

„Die Vermessung der Staatlichkeit“. Viele der Symposiumsteilnehmer, die Herausgeber dieses Bandes eingeschlossen, haben den Staat bereits vermessen. Rolf Grawert war und ist Mitherausgeber der Vierteljahresschrift „DER STAAT“, der Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches Öffentliches Recht, die im Verlag Duncker & Humblot erscheint. Im STAAT rotiert die geschäftsführende Redaktion zwischen den Herausgebern, und so musste auch Rolf Grawert, genauer: mussten die Mitarbeiter des Lehrstuhls, die angenommenen Beiträge nach den strengen Bearbeitungshinweisen des Verlages druckfertig machen. Das geschah in Zeiten, als der Computer zwar schon erfunden war, die meisten Rechtswissenschaftler aber als Arbeitsinstrument noch nicht erreicht hatte. So waren dann Manuskripte zu redigieren, die auf richtigen Schreibmaschinen von den Granden und Nachwuchskünstlern der Rechtswissenschaft, teilweise offenbar eigenhändig, getippt worden waren. Die Korrekturzeichen des Duden wurden der beste Freund eines jeden Mitarbeiters. Wer Stunden zwischen italienischen Staatsrechtlern, etwa mit der Staatstheorie *Costantino Mortatis*²¹, oder mit englischen, französischen, polnischen oder sonstigen Sprachen entstammenden Satzteilen zugebracht hatte, weil es beispielsweise um die Entwicklung des australischen Föderalismus²² oder die napoleonische Verwaltungsreform im Rheinland²³ ging, der wusste am Ende nicht mehr, ob das Genitiv-s im Deutschen mit Apostroph oder ohne geschrieben wird. Und zu guter Letzt wurde der Staat auch tatsächlich vermessen. Denn jeder Beitrag, der hereinkam, musste ausgezählt werden, um anhand der Zeichenzahl die Länge in der Druckversion abschätzen zu können. Jüngeren Autoren wurde dann ggfs. ein Kürzungsauftrag erteilt; angesehenere Kollegen kamen so durch.

Das ganze Ausmaß des Staates wurde aber erst so richtig deutlich, als Rolf Grawert es übernahm, einen Registerband der Jahrgänge 1–35, das heißt der Erscheinungsjahre 1962–1996, herauszugeben. Unter den Rubriken „Staatslehre, Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte“ wurden in einem Karteikartensystem die Beiträge und Stichworte geordnet und manchmal auch auf Schreibtisch und Fußboden des Dienstzimmers ausgelegt. Die Welt des Staates lag so ganz kleinteilig und doch wohlgeordnet vor den Augen der Lehrstuhlmitarbeiter. Es nimmt angesichts dieser Bestandsaufnahme nicht wunder, dass sich unter den Abhandlungen auch eine mit

²¹ Staff, DER STAAT 35 (1996), S. 271 ff.

²² Peter L. Münch, DER STAAT 35 (1996), S. 284 ff.

²³ Brand, DER STAAT 35 (1996), S. 614 ff.

dem Titel „Von der Vermessung des ‚Leviathan‘“²⁴, also des Staatsungetüms, findet, das *Thomas Hobbes* 1651 in „Matter, Forme and Power of a Commonwealth“ betrachtet hat.

Christoph Brüning, Kiel

Joachim Suerbaum, Würzburg

²⁴ *Willms*, DER STAAT 6 (1967), S. 305 ff.

Inhaltsverzeichnis

<i>Volker Epping</i> , Hannover Die Europäische Union: Noch internationale Organisation oder schon Staat? Zur Vision der Vereinigten Staaten von Europa	13
<i>Rainer Wahl</i> , Freiburg i. Br. Die Rechtsbildung in Europa als Entwicklungslabor	29
<i>Thomas Mann</i> , Göttingen Verordnungsvertretende Landesgesetze – Exempel für den Bedeutungsverlust der Landesparlamente	57
<i>Wolf-Rüdiger Schenke</i> , Mannheim Die Übertragbarkeit der Elfes-Dogmatik auf die kommunale Selbstverwal- tungsgarantie	77
<i>Christoph Brüning</i> , Kiel (Verfassungs-)Rechtliche Maßstäbe an Funktional- und Territorialreformen ...	97
Schriftenverzeichnis von Rolf Grawert	115

Die Europäische Union: Noch internationale Organisation oder schon Staat? Zur Vision der Vereinigten Staaten von Europa

Von *Volker Epping*, Hannover

Dass die EU eine Internationale Organisation ist, dürfte außer Frage stehen. Sie ist eine auf Dauer angelegte Vereinigung von zumindest zwei Völkerrechtssubjekten auf dem Gebiet des Völkerrechts, die mit der selbstständigen Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut und zumindest mit einem eigenen handlungsbefugten Organ ausgestattet ist.¹ Die 27 EU-Mitgliedstaaten haben sich durchaus auf Dauer durch völkerrechtliche Verträge, die Unionsverträge, zur Erreichung der in Art. 3 EUV niedergelegten Ziele auf den dort genannten Gebieten zusammengeschlossen und hierzu einen sehr handlungsfähigen institutionellen Rahmen zur Erreichung der Ziele geschaffen (Art. 13 EUV). Schaut man sich die Unionsverträge Lissabonner-Prägung an, hat sich die primäre wirtschaftliche Ausrichtung hauptsächlich auf die Errichtung eines Binnenmarktes inzwischen verflüchtigt. Aus der EWG ist die EU, die Union geworden. Sie führt zwar immer noch die Errichtung eines Binnenmarktes in ihrer Zielbeschreibung auf (Art. 3 Abs. 3 EUV), indes als eines von vielen Zielen. Gerade auch durch die Querschnittskompetenzen, die die Mitgliedstaaten der Union übertragen haben, ist die Union nunmehr thematisch umfassend ausgerichtet. Kaum ein denkbarer Bereich wird auf Unionsebene ausgespart, schaut man sich die Tätigkeitsfelder der Union an. Diese sind über die Verträge hinausgehend durchaus auch perspektivisch, wenn man sich z. B. die Arbeiten an einem einheitlichen Zivilrecht vergegenwärtigt. Zudem ist der Union die Überwindung des Souveränitätspanzers der Mitgliedstaaten zugestanden worden. Sieht man ferner, dass die Grenzziehungen zu anderen Verbandseinheiten sich in einem Graubereich befinden bzw. verschwimmen, und zwar dann, wenn sie supranational ausgerichtet sind, könnte sich in der Tat die Frage stellen, ob die Union bereits ein Staat, namentlich ein Bundesstaat ist. Indes hat uns die Diskussion um die Staatssymbolik im Kontext des gescheiterten Verfassungsvertrages die Scheu der Mitgliedsstaaten vor einer ‚Verstaatlichung‘ durch die Union mehr als deutlich vor Augen geführt. Gerade die im Verfassungsvertrag angelegte Staatssymbolik, die schon in der Bezeichnung des Vertragsentwurfs des Verfassungskonvents zum Ausdruck kommt, hat nicht nur zum Scheitern des Verfassungsvertrages geführt, sondern auch zur Vermeidung jeglicher Staatssymbolik im geltenden Lissabonner Unionsrecht. Gleichwohl ist die Finalität der

¹ Zu den Voraussetzungen einer (zwischenstaatlichen) Internationalen Organisation siehe *Epping*, in: Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 6 Rn. 2.

Union, der immer engere Zusammenschluss der Völker Europas, nicht nur in Art. 1 EUV festgeschrieben. Sie wird vielmehr auch von der sog. politischen Elite angestrebt: So hat erst jüngst Ursula von der Leyen die Vision der Vereinigten Staaten von Europa als ihr politisches Ziel wiederholt beschworen.² Wenn es aber derzeit noch ein Ziel ist, – so die Schlussfolgerung – existieren die Vereinigten Staaten von Europa noch nicht. Aber sind wir etwa schon kurz davor? Dieses Anscheins kann man sich nicht erwehren, wenn man einerseits Äußerungen von Richtern des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts und andererseits die intensive aktuelle Diskussion in der Presse verfolgt. So hat auf die Frage der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, ob das Grundgesetz eine weitere europäische Integration erlaube, der Präsident des Bundesverfassungsgericht Andreas Voßkuhle hervorgehoben, dass der Rahmen wohl weitgehend ausgeschöpft sei.³

Ist das Thema des Beitrags also doch aktuell? Rolf Grawert, dem dieser Beitrag gewidmet ist, wird dem sicherlich zustimmen, hat er doch in seinem Beitrag Staatsvolk und Staatsangehörigkeit im Handbuch des Staatsrechts zutreffend resümiert, dass die Supranationalisierung in Europa nachhaltig zunehme. Aber – ich zitiere – sie ersetzt nicht die Funktionen des Staates überhaupt. Dieses Resümee aus dem Jahre 2004 hat Rolf Grawert aber explizit mit einem „noch?“ versehen.⁴ Die Union ersetzte also im Jahre 2004 die Funktionen des Staates nicht, wirklich nicht? Bereits 2004 hatte Rolf Grawert also schon Zweifel an seiner Aussage angemeldet. Wie sieht es nun nach der letzten Integrationsstufe, die wir durch den Vertrag von Lissabon erreicht haben, aus?

I. Das Prüfraster: Die Drei-Elemente-Lehre

Fußend auf den Fundamenten der Allgemeinen Staatslehre bestimmt sich die Staatseigenschaft eines organisierten Herrschaftsverbandes nach der auf Georg Jellinek zurückgehenden „Drei-Elemente-Lehre“⁵. Danach ist ein politisch und rechtlich organisierter Gebiets- und Personenverband dann ein Staat, wenn eine – nach außen nur an das Völkerrecht gebundene, nach innen autonome – Gewalt gegeben ist, die einem Volk und einem abgegrenzten Gebiet zugeordnet ist. Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsgebiet stellen somit die drei unabdingbaren Elemente eines Staates dar.⁶ Die Drei-Elemente-Lehre, die sich auch in der Völkerrechtspraxis durchgesetzt

² Siehe: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/ursula-von-der-leyen-interview-es-gibt-kein-zurueck-in-die-kuschelwelt-11495178.html>; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,782879,00.html>.

³ Interview in der FAS vom 25.09.2011, Nr. 38, S. 36; siehe auch FAZ, 18.11.2011, Nr. 269, S. 7.

⁴ Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2004, § 16 Rn. 67.

⁵ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 394 ff.

⁶ Grawert (FN 4), § 16 Rn. 4; Epping, in: Ipsen (FN 1), § 5 Rn. 2.

hat,⁷ gibt somit das Prüfraster für die Frage vor, ob die Europäische Union als Staat zu qualifizieren ist.

1. Staatsgebiet

Das Staatsgebiet beschreibt eine durch Grenzen gekennzeichnete Zusammenfassung von geographischen Räumen unter einer gemeinsamen Rechtsordnung.⁸ Ein solches Gebiet wird man bezogen auf die Union durchaus ausmachen können: Die Territorien der EU-Mitgliedsstaaten werden unter der Unionsrechtsordnung – Primär- und Sekundärrecht – zusammengefasst. Der in den Unionsverträgen explizit kodifizierte räumliche Geltungsbereich der Verträge belegt dies (s. Art. 52 EUV, Art. 355 AEUV).⁹ Dem steht auch nicht die vertragliche Garantie der Achtung der territorialen Unversehrtheit der Mitgliedstaaten durch die Union in Art. 4 Abs. 2 S. 2 EUV entgegen. Zwar soll durch die Norm eine Letztverantwortung der Mitgliedstaaten über ihr Staatsgebiet gegeben werden,¹⁰ jedoch sind solche Klauseln auch in Bundesstaaten durchaus üblich, um nationale bzw. regionale Eigenheiten zu bewahren (vgl. etwa Art 29, 118, 118a GG).

2. Staatsvolk

So eindeutig der Befund zum Unionsgebiet ist, so eindeutig sind auch die Befunde zum Vorhandensein eines europäischen Staatsvolks im Sinne der Allgemeinen Staatslehre. Ein Staatsvolk ist ein auf Dauer angelegter Verbund von Menschen, über den der Staat die Hoheitsgewalt i.S. von Gebietshoheit und bei Aufenthalt außerhalb des Hoheitsgebietes von Personalhoheit innehat.¹¹ Ein solches lässt sich trotz der bestehenden Unionsbürgerschaft (Art. 9 S. 2, 3 EUV, Art. 20 AEUV) nicht ausmachen,¹² jedenfalls noch nicht und dies ohne das zuvor zitierte Grawertsche Fragezeichen. Der EU-Vertrag bezeichnet die Völker der Mitgliedstaaten weder ausdrücklich als ein europäisches Unions- oder Bundesvolk noch fasst er sie unausgesprochen zu einem solchen zusammen. Art. 1 Abs. 2 EUV spricht weiterhin davon, dass der EUV „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ darstelle. Auch ist die Unionsbürgerschaft (Art. 9 S. 2, 3 EUV, Art. 20–25 AEUV) nicht an die Stelle der nationalen Staatsbürgerschaften getreten. Die Unionsbürgerschaft tritt, wie der EUV ausführt, „zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu,

⁷ Grawert (FN 4), § 16 Rn. 4; Epping, in: Ipsen (FN 1), § 5 Rn. 3.

⁸ Epping, in: Ipsen (FN 1), § 5 Rn. 4; Grawert (FN 4), § 16 Rn. 20.

⁹ Siehe eingehend schon Busse, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, 1999, S. 104 ff. m.w.N. auch zu den Vertretern, die ohne nähere Begründung ein einheitliches Staatsgebiet jedenfalls seinerzeit noch verneint haben.

¹⁰ Steinz, in: ders. EUV/AEUV-Kommentar, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV, Rn. 17.

¹¹ Epping, in: Ipsen (FN 1), § 5 Rn. 5.

¹² A. A. Busse (FN 9), S. 108 f., der insoweit aber allein auf die auf dem Staatsgebiet lebende Bevölkerung abstellt und die Frage der Staatsangehörigkeit der Staatsgewalt zuordnet.