

Vertrauen, Verträge, Vernunft – auf welcher Basis gründet Europa?

Prof. Dr. Christian Hillgruber, Bonn*

I. Die Europäische Union: Vertrags- und Rechtsgemeinschaft

Worauf gründet die Europäische Union? Für den Juristen scheint die Antwort klar zu sein: auf völkerrechtlichen Verträgen, die eine rechtsfähige, supranationale Gemeinschaft eigener Art geschaffen und mit handlungsfähigen Organen ausgestattet haben, die ihrerseits abgeleitetes Recht setzen und gerade dadurch die beabsichtigte Integration der durch die und in der Union miteinander verbundenen Staaten und Gesellschaften ins Werk setzen: Gestaltung durch Recht ist die Grundidee europäischer Integration. Die Europäische Union ist also Vertragsgemeinschaft und als Vertragsgemeinschaft Rechtsgemeinschaft, so die berühmte Begriffsprägung *Walter Hallsteins*.¹

Dass Verträge Recht begründen, die vertraglich übernommenen Verpflichtungen einzuhalten sind erscheint uns selbstverständlich, ist es aber nicht. Die Frage, worauf die Rechtsverbindlichkeit des Vertrages als der „Urform der Rechtsbildung“ beruht, führt in die Rechtsphilosophie; denn um die Frage nach dem Grund der normativen Geltung zu beantworten, muss man aus dem Zusammenhang des positiven Rechts heraustreten. Der Wille zur vertraglichen Rechtsbindung muss dabei letztlich als Gebot praktischer Vernunft vorausgesetzt werden. *Gustav Radbruch* hat diese Erkenntnis so formuliert: „Der bindende Wille ist der Wille von gestern, der gebundene der Wille von heute und morgen. Der gebundene Wille ist der wankelmütige empirische, der bindende der als konsequent gedachte Wille, der heute will, was er gestern wollte – und also ein fingierter Wille. Der Wille bindet sich also nicht selbst, vielmehr wird der wandelbare empirische Wille an den fingierten Dauerwillen gebunden.“²

Der fingierte, vernünftige Dauerwille aber vermag sich nicht selbst durchzusetzen. Es bedarf deshalb stets des, gegebenenfalls immer wieder zu erneuernden, tatsächlichen Willens aller Vertragspartner zum Recht. Auch Rechtsdurchsetzungsinstrumente machen solch freiwillige Rechtsbefolgungsbereitschaft nicht entbehrlich. Zum einen ist deren eigene Wirksamkeit akzeptanzabhängig, zum anderen und vor allem aber kann Recht nicht ständig zwangsweise durchgesetzt werden. Jedes Rechtssystem, erst recht ein Staatenverbund, bricht strukturell zusammen, wenn seine Gebote nicht in der ganz

überwiegenden Anzahl der Fälle von den Normadressaten ganz ohne Befehl und Zwang beachtet werden.

Eine „immer engere Union der Völker Europas“ (Art. 1 I 2 EUV) auf Vertrag(srecht) zu gründen ist daher ein ambitioniertes, voraussetzungsvolles Unternehmen, Ausdruck des Vertrauens darauf, dass der wechselseitige, vernünftige Wille zu dauerhafter Bindung an gemeinsam vereinbarte Regeln stärker sein wird, als das kurzfristige Nutzenkalkül, dem auch ein Vertragsbruch einmal vordergründig betrachtet vorteilhaft erscheinen mag. Verträge gründen mithin ihrerseits auf Vertrauen, nämlich dem Vertrauen auf die Vernunft aller Vertragsparteien, die Vernunft, die die Vertragseinhaltung fordert: *pacta sunt servanda*. Die Trias von Vertrag, Vertrauen und Vernunft ist unauflöslich. Vertragsbruch ist Vertrauensbruch und obendrein unvernünftig, zerstört das in das gegebene Wort investierte Vertrauen, das sich als leeres Versprechen erweist, und schadet *à la longue* allen Vertragsparteien, auch der vertragsbrüchigen selbst. Mit *Talleyrand* gesprochen: „Schlimmer als ein Verbrechen, ein Fehler!“ („*Pire qu'un crime, une erreur!*“)

II. Integration durch Recht – Integration in den Grenzen des Rechts?

Seit Anbeginn des europäischen Integrationsprozesses ist der Versuch, ihn vertragsrechtlich einzuhegen, jedoch prekär geblieben. Zu stark ist nicht zuletzt innerhalb der Gemeinschaftsorgane selbst, die einen entsprechenden Korpsgeist ausgebildet haben, der politische Wille zur Integration gewesen, als dass er sich durch kompetenzielle Schranken hätte aufhalten lassen. Eine fast ausschließlich teleologisch orientierte, die nützliche Wirkung, den „*effet utile*“ erweiternder Auslegung der Vertragsbestimmungen betonende Interpretation der Kompetenznormen hat dabei eine Eigendynamik entwickelt, die keine Rechtsgrenzen anerkennt und ein System begrenzter Einzelermächtigungen sprengt. Auch der Gerichtshof hat aus seinem – einem Rechtsprechungsorgan unangemessenen – Selbstverständnis als „Motor der Integration“ heraus, durch kompetenzausdehnende richterliche Rechtsfortbildung, solchen vermeintlichen Integrationsfortschritt befördert und nicht als rechtswidrig gestoppt. Dies hat seit langem einen Schatten auf die Idee der unionalen Rechtsgemeinschaft geworfen.

III. Die Geschichte der Währungsunion – eine Geschichte des Vertragsbruchs

Doch nirgendwo hat das Vertragsrecht weniger steuernde und begrenzende Wirkung zu entfalten vermocht als im

* Der Autor ist Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht an der Universität Bonn. Der Beitrag wurde als Vortrag am 16.01.2013 in der Hessischen Landesvertretung in Berlin gehalten.

¹ Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, in: Oppermann (Hrsg.), Europäische Reden, 1979, S. 341 ff.

² *Radbruch*, Rechtsphilosophie, 4. Aufl. 1950, § 19, S. 245.

Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion. Man kann ohne allzu große Übertreibung die Geschichte der Währungsunion als eine Geschichte des permanenten Vertragsbruchs beschreiben. Vertragsbrüche begleiteten ihre Entstehung und ihren Vollzug. Die Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Staatsschulden- und Finanzkrise bildet lediglich den Höhepunkt dieser Krise des europäischen Rechts.

Obwohl der Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion von der Erfüllung bestimmter Erfordernisse der Preisstabilität, des jedenfalls nur mäßigen Haushaltsdefizits, der Wechselkursstabilität und des Zinsniveaus (sog. Maastrichter Konvergenzkriterien) abhängen sollte (Art. 109j I EGV i.V.m. dem Protokoll über die Konvergenzkriterien), und nicht alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft diesen Voraussetzungen auch nur annäherungsweise genügen, wurden alle, die dies wünschten, Griechenland mit etwas Verspätung und, wie bekannt, mit geschönten Daten, zu Teilnehmern der Währungsunion in der dritten Stufe und führten den Euro als gemeinsame Währung ein.

2003 endeten gegen Deutschland und Frankreich eingeleitete Haushaltsdefizitverfahren gemäß Art. 104 EGV a.F. (= Art. 126 AEUV) wie das Hornberger Schießen. Den beiden führenden europäischen Staaten war es gelungen, Sperrminoritäten im Rat politisch zu organisieren, die verhinderten, dass verbindliche Sparauflagen gegen sie verhängt wurden. Es blieb daher bei bloßen Empfehlungen und dementsprechenden Selbstverpflichtungen.³ Es überrascht nicht, dass die Mitgliedstaaten, um ihre exklusive wirtschafts- und währungspolitische Entscheidungsgewalt zu wahren, die gerichtliche Rechtskontrolle ihrer Entscheidungen ausgeschlossen haben (Art. 126 X AEUV). Die Durchführung des Defizitverfahrens ist zu einer klaglosen Naturalobligation, d.h. zu einer gerichtlich nicht durchsetzbaren Rechtspflicht herabgestuft. In der aktuellen Staatsschulden- und Finanzkrise haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Weg des Rechts endgültig verlassen. *Peter Graf Kielmansegg* hat von einem Weg der „- vorsichtig formuliert - Relativierung des Rechts“ gesprochen, den die Union „nicht weitergehen kann, ohne sich selbst in Frage zu stellen. Sie hat sich im Kampf gegen die Staatsschuldenkrise dafür entschieden, die geltende Finanzverfassung in wesentlichen Punkten zu ignorieren. Nicht mutwillig, sondern unter dem Druck einer existenziellen Herausforderung. Aber eben doch - sie hat sich entschieden, sie zu ignorieren. Man kann darüber streiten, was Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, das sogenannte Bail-out-Verbot, genau ausschließt und was er gerade noch zulässt. Nicht streiten kann man darüber, dass die Währungsunion nie zustande gekommen wäre, wenn vor der Ratifizierung bekannt gewesen wäre, auf welche Haftungsverpflichtungen man sich einmal würde einlassen müssen. Das aber heißt: Das Vertrauen, das die ratifizierenden Parlamente in den Artikel 125 gesetzt haben und setzen durften, hat getrogen.“⁴

³ Siehe dazu näher *Hillgruber*, Disziplinosigkeit oder Vertragsbruch, JZ 2004, 166 ff.

⁴ *Graf Kielmansegg*, Zum Umbau der Union. Zwangsintegration, in: FAS vom 16.12.2012, Nr. 50, S. 44.

Ich meine, anders als *Graf Kielmansegg*, dass man auch über die Reichweite des Ausschlusses der Haftung eines Mitgliedstaates für die Verbindlichkeiten eines anderen und des Eintritts für derartige Verbindlichkeiten nach Art. 125 I 2 AEUV nicht ernstlich streiten kann, wenn man dessen ratio, die Unabwälzbarkeit finanzpolitischer Eigenverantwortung, bedenkt. Die Vorschrift will die Staaten, die in die Mithaftung genommen werden könnten, letztlich vor Erpressbarkeit und vor sich selbst schützen. Deshalb ist es abwegig anzunehmen, dass freiwillige Haftungsübernahmen oder Garantien nicht erfasst seien. Denn mit der „Freiwilligkeit“ ist es unter den obwaltenden Umständen nicht weit her. Was ein Mitgliedstaat tun darf, das muss er – auch ohne rechtliche Verpflichtung – tun, wenn die Not eines anderen Mitglieds es erfordert. Dazu wird er, wenn er sich nicht auf ein kategorisches rechtliches Verbot berufen kann, moralisch durch Einforderung von „Solidarität“ genötigt. Die Vorschrift wollte einer wie auch immer begründeten Schuldenunion einen Riegel verschieben, um eine Abwälzung der Folgen einer unverantwortlichen Schuldenpolitik auf andere Mitgliedstaaten unmöglich zu machen, dadurch mittelbar alle Mitgliedstaaten zu einer stabilitätsorientierten Ausgabenpolitik anhalten und die stärkeren unter ihnen vor der Übernahme letztlich nicht zu schulternder Lasten bewahren. Diese rechtsnormativen Vorgaben auch in der Krise zu beachten und nicht zu überspielen, wäre nicht nur vertragstreu, sondern auch finanzpolitisch vernünftig gewesen.⁵

IV. In der Falle der Logik des Ausnahmezustands

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich stattdessen ganz der Logik des Ausnahmezustands verschrieben. Diese Logik ist der Logik der Rechtsstaatlichkeit diametral entgegengesetzt. Denn deren Grundidee lässt sich mit dem Altliberalen *Carl Theodor Welcker* dahin zusammenfassen, dass „man kein Wohl ohne das Recht, von ihm getrennt und im Gegensatz zu ihm suchen“ darf.⁶ „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa, und das darf nicht passieren.“ Mit diesem wiederholt geäußerten⁷,

⁵ Dagegen soll sich nach dem Urteil des *EuGH* im Fall *Pringle* gegen Irland vom 27.11.2012, Rechtssache C-370/12, Rn. 132 das in Art. 125 AEUV enthaltene Verbot „nicht auf jede finanzielle Unterstützung zugunsten eines Mitgliedstaats erstrecken“. Art. 125 AEUV verbiete nicht, „dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern haftbar bleibt, eine Finanzhilfe gewähren, vorausgesetzt, die daran geknüpften Auflagen sind geeignet, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen“ (Rn. 137). Der frühere griechische Ministerpräsident *Konstantinos Karamanlis* hält ein Verbot finanzieller Unterstützung überschuldeter Mitgliedstaaten für realitätsfremd, siehe „Flucht nach vorn“, in: FAZ Nr. 302 v. 28.12.2012, S. 9: „Doch die Realität zwingt zu einem gegenseitigen Beistand, dessen Ausmaß nicht allein durch juristische Texte vorgegeben wird“. Die Klausel des Art. 125 AEUV sei „durch die Ereignisse überrollt“ worden.

⁶ Artikel „Gesamtwohl, Gemeinwohl oder öffentliches Wohl, Glückseligkeitsprinzip, als Endzweck und Grundgesetz des Staates und der Politik“, in: v. Rotteck/Welcker, Staats-Lexikon, 1. Aufl., Bd. 6, 1838, S. 579 ff. (582).

⁷ Erstmals in der Regierungserklärung vom 19.05.2010, BT-Plen-

in mehrerlei Hinsicht fragwürdigen Satz, der leichtfertig das ganze europäische Projekt mit seiner bisherigen Erfolgsgeschichte an den Fortbestand der gemeinsamen Währung koppelt, hat die Bundeskanzlerin der Politik die fatale Richtung einer Flucht aus der Rechtsbindung vorgegeben. Entgegen dem Volksmund gibt es in der existentiellen Not einer politischen Ordnung nämlich sehr wohl ein Gebot, ein einziges, alle Rechtsgebote übertreffendes Gebot: alles, schlechterdings alles für die Existenzsicherung Notwendige zu tun; das Recht muss diesem überragenden Gebot gegebenenfalls weichen, die Fesseln, die uns daran hindern, die extrem gefährdete Ordnung aufrechtzuerhalten, abgestreift werden. Die Selbsterhaltung der in ihrem Bestand gefährdeten Gemeinschaft ist das höchste und letzte Ziel, um dessentwillen alles in unserer Macht stehende getan werden muss, koste es, was es wolle. Die Bundeskanzlerin bekundete gemeinsam mit dem französischen Staatspräsidenten ihre Entschlossenheit „alles zu tun, um die Euro-Zone zu schützen“⁸ und so den Euro zu erhalten. Sollen wir dafür wirklich „alles“ nur Erdenkliche tun? Euro-Rettung um jeden Preis? In diesem vermeintlichen Fall extremer finanz- und geldpolitischer Not dissoziierten sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten von der sie konstituierenden Rechtsordnung. Mit der Anwendung des für sie geltenden Rechts glaubten sie, dieser Not nicht mehr beikommen zu können. Daher musste das Recht dem so empfundenen faktischen Zwang der Notwendigkeit weichen. Der in diesem Zusammenhang immer wieder in die Diskussion eingeführte Begriff und Wert der Solidarität⁹ führt in die Irre. Das Solidaritätsprinzip kann in einer Rechtsgemeinschaft nicht gegen das Recht in Stellung gebracht werden. So wenig es in einer Rechtsgemeinschaft ein Gemeinwohl ohne oder gegen das Recht geben kann, so wenig kann Solidarität unter Hintanstellung des Rechts eingefordert werden. Solidarität verwirklicht sich nur in den Bahnen und Grenzen des Rechts; sie begründet keine Verpflichtungen im Widerspruch zum Recht.

Der Verweis auf geschuldete Solidarität ist aber auch noch aus einem anderen Grunde irreführend. Solidarität meint in der Tat ein Verhältnis der Gegenseitigkeit. Wer als Glied

einer Gemeinschaft deren Solidarität für sich beansprucht, der muss auch selbst bereit sein, Opfer für die Gemeinschaft zu erbringen. Doch darum geht es entgegen dem ersten Anschein bei den getroffenen Rettungsmaßnahmen gar nicht. Wir helfen nicht Griechenland, nicht Spanien und Portugal um ihretwillen, sondern wir helfen uns selbst. Die Abwendung eines griechischen Staatsbankrotts ist nicht das Ziel, sondern bloß das vermeintlich einzige Mittel zur Stabilisierung der gesamten Euro-Zone, die ansonsten, so wird uns gesagt, vollständig zu zerbrechen drohte. Weil aber der Euro insgesamt auf dem Spiel steht, kommt es auf einen Erfolg der Sparmaßnahmen, die den Nehmerländern abverlangt werden, letztlich gar nicht an. Die Praxis bestätigt dies. Auf der strikten Einhaltung gemachter Zusagen besteht man nicht. Es geht bestenfalls um Bemühenszusagen, um ein Zeichen des *Goodwill*; dann wird die nächste Tranche ausgezahlt. Das unwürdige Schauspiel des mehrfach verzögerten, vorläufig letzten Berichts der sog. Troika aus Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds über die Haushalts- und Schuldenlage Griechenlands¹⁰, der angeblich Entscheidungsgrundlage für weitere Hilfszahlungen sein sollte und doch nur – mehr schlecht als recht – der Scheinlegitimation einer längst getroffenen Entscheidung diene und deshalb solange umgeschrieben werden musste, bis er passte, hat das für jeden, der sehen kann, offenbar gemacht.

Die unbegrenzte Fortsetzung der Rettungsmaßnahmen für Griechenland wie für die anderen in Schieflage geratenen Euro-Länder ist allerdings, aus der Perspektive des verabsolutierten Ziels der Stabilisierung der Euro-Zone, nur folgerichtig: Wenn tatsächlich, wie behauptet, die Euro-Rettung nur gelingen kann, wenn ein griechischer Staatsbankrott vermieden wird, dann muss dieser in der Tat unter allen Umständen durch finanzielle Hilfeleistung verhindert werden, auch dann, ja gerade dann, wenn als angebliche Gegenleistung zugesagte Sparanstrengungen ausbleiben oder geringer ausfallen.

Aus dieser Rettungslogik gibt es, wenn man sich auf sie einmal gelassen hat, kein Entrinnen. Die Öffnungsklausel für den permanenten Europäischen Stabilisierungsmechanismus, die mit dem neuen Art. 136 III AEUV geschaffen worden ist, belegt dies anschaulich. Dort heißt es:

„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.“

Was unerlässlich ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren, dass muss getan werden. Was sein muss, muss sein. Das Unabdingbare, das unter

arprotokoll 17/42, S. 4126 (B).

⁸ „Erklärung von Merkel und Hollande“, Pressemitteilung 256 der Bundesregierung vom 27.07.2012.

⁹ Die Präambel des EUV formuliert den Wunsch der Unterzeichnerstaaten, „die Solidarität zwischen ihren Völkern [...] zu stärken“. Dementsprechend fördert die Union die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3 III EUV). Diese allgemeinen Solidaritätsbekundungen finden im EUV und AEUV sodann konkretisierende Ausprägungen (Übersicht bei Callies, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, Vortrag an der Humboldt-Universität Berlin vom 18.01.2011, abrufbar unter: http://www.whi-berlin.eu/tl_files/FCE/Rede_Callies.pdf, S. 14 f. Daraus ein umfassendes, dem Staatenverbund der EU immanentes „Verfassungsprinzip der Solidarität“ abzuleiten und mit Hilfe dieses Prinzips die *no-bail-out*-Klausel des Art. 125 I 2 AEUV in ihrer Reichweite zu begrenzen, wenn nur durch finanziellen Beistand für notleidende Mitgliedstaaten seitens der EU und der anderen Mitgliedstaaten die Währungsunion als solche erhalten werden kann, erscheint indes höchst zweifelhaft. Art. 125 AEUV stellt gerade ein Verbot falschverstandener Solidarität auf!

¹⁰ Siehe dazu „Reformbericht. Troika bescheinigt Griechenland Fortschritte“, Spiegel online vom 12.11.2012, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/troika-legt-bericht-zu-griechenland-vor-a-866682.html>.

allen Umständen zu Leistende – die Gewährung aller zur Stabilisierung des Euro-Rettungsraumes erforderlichen Finanzhilfen – aber kann nicht zugleich sinnvoll von der Einhaltung strenger Auflagen abhängig gemacht werden. Die Bekämpfung eines existentiellen Notstands für eine Gemeinschaft kann nicht an die Bedingung geknüpft werden, dass jedes Gemeinschaftsmitglied seine Hausaufgaben macht. Sonst würden Sein oder Nichtsein der Gemeinschaft zur Disposition einzelner ihrer Glieder gestellt, und damit das Gemeinwohl verfehlt.¹¹

Die Verwirklichung eines absolut gesetzten Zieles der Euro-Rettung aber hat einen hohen Preis, im wörtlichen wie im übertragenen Sinne. Die finanziellen Garantien, die die Bundesrepublik Deutschland im Zuge der längst entgegen allen anfänglichen Versprechungen zur Routine gewordenen Rettungsmaßnahmen übernommen hat, wird sie eines nicht allzu fernen Tages – zumindest teilweise – einlösen müssen. Doch ist uns diese Rechnung noch nicht präsentiert worden und sie wird wohlweislich auch noch nicht einmal aufgemacht.

Den Preis, den uns die Euro-Rettung im übertragenen Sinne kostet, zahlen wir schon jetzt. Es ist der Verlust der Rechtssicherheit und des auf die für sicher gehaltene Geltung des Rechts gestützten Vertrauens, das – einmal verspielt – nur schwer zurückzugewinnen sein wird.

V. Der einzige Ausweg: die Rückkehr zum Recht

Wer mir bei meinen Überlegungen bis hierher gefolgt ist, wird wohl fragen, was nun zu tun ist. Die Antwort des Juristen kann nur lauten: zum Recht zurückkehren.

Aber, so der häufig geäußerte Einwand, können wir uns das überhaupt noch leisten? Käme uns ein Ausscheiden Griechenlands, möglicherweise auch noch weiterer Südländer, aus der Euro-Zone oder gar eine Auflösung der gesamten Währungsunion nicht noch viel teurer zu stehen?

Die Politik suggeriert uns die Alternativlosigkeit des eingeschlagenen Wegs. Wenn es tatsächlich so wäre, so müssten wir es ihr zum schwerwiegenden Vorwurf machen, uns in eine solche verfahrenere Situation geführt zu haben. Aber gibt es wirklich keine Alternative? Die Politik vermeidet bisher tunlichst, Zahlen auf den Tisch zu legen, die diese Behauptung überprüfbar machen, wahrscheinlich weil sie nicht offenlegen will, welche ungeheuren Lasten bereits auf unseren Schultern ruhen und welche Summen in einem solchen Fall definitiv als Verlust abgeschrieben werden müssten. Nur wer naiv ist, kann indes annehmen, dass der

eingeschlagene Weg immer neuer Rettungspakete, der noch lange nicht an sein Ende gekommen ist, billig zu haben sein wird. Es wird – so oder so – sehr teuer werden. Ich wage, als finanzwissenschaftlicher Laie, keine Prognose, welcher Weg uns finanziell am Ende mehr kosten wird, und ich bezweifle, dass – wenn wir, um die Kanzlerin, noch einmal zu zitieren, in dieser undurchsichtigen Krise immer nur „auf Sicht fahren“ – irgendjemand in dieser Hinsicht eine verlässliche Prognose abzugeben vermag. Dann aber sollten wir nicht vorschnell aus Angst vor einem finanzpolitischen Ende mit Schrecken für die Fortsetzung dieses Schreckens ohne absehbares Ende plädieren. Allein die Rückkehr zum Recht kann die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft erhalten. Die Rückkehr zum Recht wird nicht einfach, weil das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Rechts verloren gegangen ist. Wer soll etwa glauben, dass der Europäische Fiskalpakt (der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – SKS-Vertrag“) vom 09.12.2011 strikt eingehalten wird, wenn schon die weniger stringenten Maastricht-Kriterien beharrlich missachtet und eingeleitete Defizitverfahren im Sande verlaufen sind?

Die Verstetigung des Rettungsschirms und seine vertragliche Absicherung bedeuten in Wahrheit keine Rückkehr zur Normalität des Rechts, sondern nur die Positivierung und Perpetuierung des das Recht der Normallage suspendierenden Ausnahmezustands.

Da der Ausnahmezustand einer tatbestandsmäßigen Umschreibung per definitionem nicht zugänglich ist, kann nicht mit subsumierbarer Klarheit angegeben werden, was in einem solchen Fall zu tun ist. Es muss vielmehr notwendig *plein pouvoir* eingeräumt werden, damit die Not – wie auch immer, die anzuwendenden Mittel diktiert die Notwendigkeit – behoben werden kann. Nichts anderes tut, genau betrachtet, wie wir gesehen haben, auch der neue Art. 136 III AEUV.

Eine Rückkehr zum Recht kann nur eine Rückkehr zum ursprünglichen Verständnis der Währungsunion als „eine[r] auf Dauer der Stabilität verpflichtete[n] und insbesondere Geldwertstabilität gewährleistende[n] Gemeinschaft“¹² sein und das heißt: eine Rückkehr zu uneingeschränkter haushalterischer Selbstverantwortung.¹³ Diese Selbstverantwortung aber, darin liegt meines Erachtens der stärkste Einwand gegen die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung, lässt sich nicht erzwingen, weder durch gegen Defizitsünder verhängte Geldbußen (Art. 126 XI AEUV) – einem nackten Mann kann man nicht in die Tasche greifen

¹¹ Richtig Schöffler, Appell an Merkel, Welt online vom 25.11.2012, abrufbar unter: <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article111478672/Unsere-Politik-ist-eine-Politik-der-Demuetigung.html>: „Wenn der Euro irreversibel ist, dann ist es mit der angeblichen Konditionalität der Hilfen nicht weit her. Griechenland würde aus der Euro-Zone austreten, sobald es kein Geld mehr erhielte. Wer den Euro als irreversibel sieht, der muss Griechenland – und jeden anderen Schuldenstaat – daher stets finanzieren wollen. Unter der Prämisse, dass der Euro irreversibel sei, wird es kein Ende der Transfers nach Griechenland und nach anderswo geben können – egal, ob Auflagen erfüllt werden oder nicht. Ehrlichkeit in dieser Hinsicht bedeutet auch die klare Aussage, dass dies der Weg in die eine unbeschränkte Transferunion ist.“

¹² BVerfGE 89, 155 (204). Mit ihr steht von Verfassungen wegen die deutsche Beteiligung an der Währungsunion, BVerfGE 89, 155 (205): „Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“

¹³ Demgegenüber vertritt das BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 233 die Auffassung: „Mit der Aufnahme von Art. 136 III AEUV in das Unionsrecht wird die stabilitätsgerichtete Ausrichtung der Währungsunion jedoch nicht aufgegeben.“

– noch durch Beschneidung oder Entzug des Budgetrechts – dies kommt einer demokratischen Entmündigung gleich, die sich kein Volk gefallen lassen kann und wird. Daher vermag nur der Austritt oder Ausschluss von Staaten, die die Stabilitätskriterien längerfristig nicht zu erfüllen vermögen, – bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer Wiedereinstiegsoption – die Währungsunion im Übrigen als Stabilitätsgemeinschaft zu erhalten. Als *ultima ratio* kommt im Fall des gänzlichen Scheiterns – *horribile dictu* – eine Auflösung der Währungsunion in Betracht. Die Politik schließt dies kategorisch aus; die sakral überhöhte Deutung des Integrationsprozesses als einer unumkehrbaren Fortschritts- und Heilsgeschichte steht dem entgegen; die Vernunft der Verträge ist größer. Sie lassen auch einen Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten zu (Art. 48 II 2 EUV). Die Verkleinerung oder gar Beendigung der Währungsunion, an der ja ohnehin nicht alle EU-Mitglieder partizipieren, wäre keineswegs das Ende der Europäischen Union. Vielmehr könnte gerade umgekehrt ein starrsinniges Festhalten an der Währungsunion (zumindest in ihrer jetzigen Zusammensetzung) um jeden Preis das europäische Projekt insgesamt nachhaltig diskreditieren. Wer eine unhaltbar gewordene Position partout nicht räumen will, riskiert mehr als eine Niederlage, ein vollständiges Desaster.

VI. Flucht in die Revolution?

Die Politik aber setzt ihren als alternativlos ausgegebenen Kurs unbeirrt fort und lässt sich durch juristische Bedenken, weder europa- noch verfassungsrechtliche, aufhalten. Verfassungsrechtliche Grenzen der Integrationsbereitschaft Deutschlands, der integrationsfeste Identitätskern sollen, wenn notwendig, ausgehöhlt werden, das Grundgesetz in einer (schein-)legalen Revolution durch eine neue, ganz und gar integrationsoffene Verfassung abgelöst werden.

„Das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber zwar zu einer weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.“¹⁴ Das *Bundesverfassungsgericht* hat in diesem Sinne etwa die „nationale Haushaltsautonomie als eine wesentliche, nicht entäußerbare Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten“ charakterisiert. Der Haushaltsgesetzgeber müsse seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union treffen und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben.¹⁵

Eine Befugnis europäischer Organe zu konkreten materiellen Vorgaben für die Gestaltung der nationalen Haushalte wäre damit unvereinbar.¹⁶

Die auf das Ziel einer allumfassenden politischen Union fixierte Integrationspolitik erscheint indes entschlossen, auch die äußersten Grenzen, die das Grundgesetz mit der sog. Ewigkeitsgarantie (Art. 79 III i.V.m. Art. 23 I 3 GG) der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration setzt, durch Verfassungsneuschöpfung zu überwinden. Es muss ungeachtet der Lissabon-Entscheidung des *BVerfG*¹⁷ bezweifelt werden, ob Art. 146 GG tatsächlich den Weg zu einer solchen neuen, zu einem Identitätswechsel der Bundesrepublik Deutschland führenden Verfassung „in einer Legalitätskontinuität zur Herrschaftsordnung des Grundgesetzes“ (BVerfGE 123, 267, 343) eröffnet. Jedenfalls scheint das deutsche Volk gegenwärtig keinerlei Bedürfnis danach zu verspüren. Es müsste also schon zum Jagen getragen werden. Soll jedoch die Initiative zu einer Ablösung des Grundgesetzes tatsächlich von der nach diesem Grundgesetz verfassten, mit ihm stehenden und fallenden Staatsgewalt ausgehen dürfen? Hier tun sich rechtliche Abgründe auf. Und es ist doch wohl ein untrügliches Zeichen dafür, dass man sich politisch verannt hat, wenn man nach dem Rechtsbruch nur noch die Flucht in die Revolution als Ausweg ansieht. Hände weg vom bewährten Grundgesetz, möchte ich daher allen politisch Verantwortlichen zurufen! Kehren Sie zum Recht, dem geltenden Verfassungs- wie Europarecht zurück!

Die europäische Identität kann nur auf den nach wie vor starken nationalen Identitäten aufbauen, diese ergänzen und überwölben, aber nicht ersetzen. Wir müssen daher auch nach einem Bauplan für das vereinte Europa Ausschau halten, das sich mit den europäischen Nationalstaaten, den in ihnen liegenden demokratischen Primäräumen¹⁸ und einer hier angesiedelten politischen Letztverantwortung verträgt und diese nicht ab- oder aufzulösen versucht. Der Ruf nach immer mehr Europa geht in dieser schlichten Allgemeinheit in die Irre, bedarf vielmehr einer differenzierteren Betrachtung und Spezifizierung.¹⁹ Auch bei der europäischen Integration gilt: (Quantitativ) weniger kann (qualitativ) mehr sein.

¹⁶ Siehe dazu BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nrn. 315 zu Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SKSV.

¹⁷ BVerfGE 123, 267 (331 f.), (343).

¹⁸ BVerfGE 123, 267 (382): „Die Mitgliedstaaten sind danach verfasster politischer Primärraum ihrer jeweiligen Gemeinwesen, die Europäische Union trägt sekundäre, das heißt delegierte Verantwortung für die ihr übertragenen Aufgaben.“

¹⁹ Graf Kielmansegg, Zwangsintegration, in: FAS vom 16.12.2012, Nr. 50, S. 44 unter 1.

¹⁴ BVerfGE 123, 267 (347).

¹⁵ BVerfGE 129, 124 (179 f.); BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nrn. 213, 218.