

Europa – eine Bilanz im Zeichen der aktuellen Krise

(einige Thesen zur Veranstaltung des Goethe Instituts Athen
anlässlich des 20. Jahrestages der deutschen Wiedervereinigung
am Donnerstag, 23. September 2010)

von Dr. Peter Gauweiler, MdB

I.

Die EU stellt ein Modell der Überwindung historischer Konfrontationen dar.

In gewisser Weise ist in der EU Kants Vision vom „Ewigen Frieden“ in einem „permanenten Staatenkongress“ verwirklicht.

Nationale Enge und traditionelle Machtpolitik auch durch übernationale Gesetzgebung zu überwinden, stimmt in Bezug auf die europäische Idee mit der postgeschichtlichen Welt mehr überein, als die weltweite Beteiligung europäischer Länder an asymmetrischen Kriegen der letzten Supermacht und ihres Militärs: EU-ropa kann mehr zustande bringen als Truppensteller für amerikanische Kriege zu sein.

Die Strategie für ein europäisches Jahrhundert – nicht als Vorlage für eine Weltherrschaft, sondern für das Angebot des Modells Europa: Versöhnte Verschiedenheit.

II.

Zur gemeinsamen europäischen Währung.

- a) Vor dem Fall der Mauer herrschte Einigkeit, dass eine gemeinsame Währung einen europäischen Bundesstaat voraussetzen muss. Nach dem Fall der Mauer wurde diese Voraussetzung aus politischen Gründen fallengelassen. Auf deutsches Betreiben wurden aber folgende Bestimmungen in den Maastricht-Vertrag eingebaut, welche die

Stabilität der gemeinsamen Währung auch ohne gemeinsames staatliches Dach sichern sollten:

- Pflicht zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten (Art. 126 AEUV), 1997 ergänzt durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (EG-Verordnung 1467/97), der die sog. Maastricht-Kriterien einführte.
- Ausschluss gegenseitiger Haftung für staatliche Verbindlichkeiten (Art. 125 AEUV).
- Verbot der Staatsfinanzierung durch das ESZB (Art. 21 der Satzung) analog zum Verbot der Staatsfinanzierung durch die Bundesbank.
- Vorrangige Verpflichtung des ESZB auf das Ziel der Inflationsbekämpfung analog zum Bundesbankgesetz (Art. 2 der Satzung).
- Sicherung der Unabhängigkeit der Mitglieder des EZB-Direktoriums und des EZB-Rates analog zum Bundesbankdirektorium und zum Zentralbankrat durch das Verbot, Weisungen einzuholen oder entgegen zu nehmen (Art. 7 der Satzung).

Die gesamte Propaganda aller Bundesregierungen zur gemeinsamen Währung ab 1991 zielte darauf ab, eine skeptische Öffentlichkeit und ein noch skeptischeres Fachpublikum davon zu überzeugen,

- 1) dass die obigen Bestimmungen angemessen und ausreichend seien, um die Stabilität der gemeinsamen Währung dauerhaft zu sichern,

- 2) dass es über die Agrarmarktordnung und die Strukturfonds hinaus aufgrund der gemeinsamen Währung nicht zu einer Transfergemeinschaft kommen werde.
- b) Die Entwicklung der letzten Monate hat diese Sicht der Dinge widerlegt. Alle oben zitierten relevanten Vertragsbestimmungen wurden in kurzer Folge verletzt bzw. missachtet:
- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war bereits vor der Finanzkrise zunehmend missachtet und ausgehöhlt worden, nicht zuletzt auf deutsche Initiative. Er ist jetzt faktisch obsolet.
 - Zunächst mit der Hilfe für die Gläubiger griechischer Staatsschulden und wenige Tage später mit dem „großen Risikoschirm“ wurde ein Weg beschritten, der am Ende in die gesamtschuldnerische Haftung der Mitglieder der Währungsunion bzw. ihrer Steuerbürger für alle staatlichen Verbindlichkeiten führt. Tatsächlich hätten die Last einer Umschuldung mit „haircut“ die Gläubiger Griechenlands tragen müssen: Griechische Banken, deutsche Banken, vor allem aber französische Banken – aber auch institutionelle Anleger, wie Versicherungen.
 - Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Notenbank wurde umgangen, indem die EZB in großem Umfang am Kapitalmarkt praktisch wertlose Staatsanleihen bestimmter Länder kauft. Andere Käufer gibt es in diesen Fällen praktisch nicht mehr. Damit werden in den potentiellen „Defizitländern“ die Kräfte zur Selbsthilfe geschwächt und unseriöse – nationale und internationale – Kreditgeber belohnt.
 - Die Hoffnung, dass sich die Mitglieder im Direktorium und im Rat der EZB vorrangig dieser Institution und ihren gesetzlichen Zielen verpflichtet fühlen, ist nicht aufgegangen. In der Krise waren sie

vorrangig Vertreter ihrer Sicht der nationalen Interessen. Deshalb hatte die eklatante Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung im EZB-Rat nur drei Gegenstimmen: Das deutsche Mitglied im Direktorium, der deutsche und der niederländische Notenbankgouverneur.

Die Sicherungen und die ökonomische Logik des Maastricht-Vertrages sind damit in weiten Teilen obsolet geworden. Sie existieren nicht mehr. Man mag argumentieren, dass sie auch nicht (mehr) sinnvoll waren. Klar ist aber, dass in mehreren glatten Rechtsbrüchen Buchstabe und Geist der einschlägigen Vertragsbestimmungen verletzt wurden und dass die Folgen für den künftigen Vollzug der Währungsunion unabsehbar sind.

III.

Die europäische Verfassungsfrage

Magna Charta der europäischen Idee ist die Europäische Menschenrechtskonvention – die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950.

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ war ein 2004 unterzeichneter, aber nicht in Kraft getretener völkerrechtlicher Vertrag, der der Europäischen Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben und die bis dahin gültigen Grundlagenverträge (vor allem EU-, EG- und Euratom-Vertrag) ablösen sollte. Auch er enthielt einen Abschnitt über Grundrechte, der in einem nicht endgültig geklärten Verhältnis zu den Rechten und Freiheiten der EMRK stand. Da jedoch nach gescheiterten Referenden durch die Bürgerinnen und Bürger in Frankreich und den Niederlanden nicht alle Mitgliedstaaten den Vertrag ratifizierten, erlangte er keine Rechtskraft. Stattdessen schlossen im Juni 2007 die europäischen Staats- und Regierungschefs den Vertrag von Lissabon ab, der die

Schwächen des Verfassungsvertrages übernahm und die Befürchtungen gegen den Verfassungsvertrag nicht verminderte, sondern verstärkte.

Der Vertrag von Lissabon – so war zu befürchten – vergrößert das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene und verletzt die demokratischen Rechte der gewählten Volksvertretungen. Der deutsche Verfassungsprozess gegen den Lissabon-Vertrag und seine Begleitgesetze vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe war deshalb eine Klage im Namen der Demokratie.

Es gibt fünf Grundsätze, die unsere Demokratie begrifflich bestimmen und die mit dem Lissabon-System kollidierten:

- Der Grundsatz der **Volkssouveränität**, also dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und jedes Staatsorgan, das Staatsgewalt ausübt, demokratisch hierzu legitimiert sein muss.
- Das Mehrheitsprinzip; dabei muss die **Mehrheit** auf dem Prinzip der Gleichheit aller Abstimmungsberechtigten beruhen und Erfolgswert jeder Stimme „gleich“ sein.
- Zur Demokratie gehört auch das Prinzip der **Verantwortlichkeit**, also die Kontrollierbarkeit aller hoheitlichen Handlungen durch das Volk und die Möglichkeit einer Sanktion durch Abwahl des Amtsträgers.
- Darüber hinaus schützt das Volk in der Demokratie das Prinzip der **Gewaltenteilung**, also die strikte Trennung zwischen vollziehender Gewalt, Recht setzender Gewalt und der gewählten Volksvertretung.
- Zur rechtsstaatlichen Demokratie gehört der Grundsatz der **Unabhängigkeit der Gerichte**, wozu nicht nur die sachliche

Unabhängigkeit der Gerichte gehört, sondern die persönliche **Unabhängigkeit der Richter, auch von der Staatsmacht.**

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Urteil vom 30. Juni 2010 zentrale Kritikpunkte am Lissabon-Vertrag aufgenommen und diese für die Anwendung des Vertrages in Deutschland korrigiert:

- Jetzt steht fest: Das deutsche Grundgesetz erlaubt eine Übertragung von Hoheitsrechten an die EU nur, wenn sichergestellt ist, dass die Mitgliedstaaten souveräne Staaten bleiben und die EU ein Staatenverbund ist und nicht zu einem Bundesstaat wird. Eine diese Schwelle überschreitende Integration wäre nur auf der Basis einer verfassunggebenden Volksentscheidung zulässig; dies wird vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil erstmalig festgestellt.
- Einer der gravierendsten Demokratiemängel des Lissabon-Vertrages und seiner Ausgestaltung durch die deutsche Begleitgesetzgebung bestand darin, dass im „vereinfachten Vertragsänderungsverfahren“ eine Vielzahl von Bestimmungen der EU-Verträge ohne Befassung der gewählten Volksvertretungen der Mitgliedsstaaten geändert werden konnte. In Deutschland darf die Entscheidung über Kompetenzverlagerungen an die EU nicht der Regierung überlassen werden. Das deutsche Begleitgesetz musste wesentlich geändert und unter vielen Aspekten ergänzt werden, um eine den Anforderungen des Grundgesetzes entsprechende Anwendung des Vertrages zu ermöglichen.
- Die EU darf nicht die Kompetenz-Kompetenz für die Gesetzgebungszuständigkeit und damit letztlich die Souveränität an sich ziehen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass die Anwendung der „Flexibilitätsklausel“ des Lissabon-Vertrages – entgegen der Regelung des Vertrages, nach der die Zustimmung der

nationalen Parlamente nicht nötig ist – in Deutschland der Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat bedarf. Das Parlament wird hier also in derselben Weise mitwirken wie bei einer Vertragsänderung. Auf diese Weise wird die Souveränität Deutschlands in einem ganz zentralen Punkt gesichert und zugleich das Parlament im Verhältnis zur Regierung wesentlich gestärkt.

- Das Bundesverfassungsgericht interpretiert die Formulierung des Lissabon-Vertrages, dass das Europäische Parlament sich aus Vertretern der „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (statt bisher: aus Vertretern der Völker der Mitgliedstaaten) zusammensetzt, verfassungskonform in der Weise, dass auch nach der neuen Formulierung die Völker der Mitgliedstaaten gemeint sind und dass diese nach wie vor die entscheidenden Subjekte der demokratischen Legitimation sind. Auf diese Weise verhindert das Gericht einen klammheimlichen Wechsel des Legitimationssubjekts.

- Das Bundesverfassungsgericht sieht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach wie vor als zentral für den europäischen Staatenverbund an. Nur weil dieses Prinzip nach wie vor gilt, ist der Lissabon-Vertrag überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbar. Angesichts der Fülle von Einzelermächtigungen, die es nach dem Vertrag von Lissabon geben wird, wäre es möglich gewesen, flächendeckende Kompetenzen zu schaffen. Dies soll in Zukunft nur noch durch Volksabstimmung möglich sein. Das Bundesverfassungsgericht verteidigt gegen eine mögliche Auslegung des Vertrages seine Kompetenz, *ultra vires* gehenden (also die Grenzen der durch die Verträge erteilten Ermächtigung überschreitenden) EU- Rechtsakten in Deutschland die Gefolgschaft zu verweigern und ihre Wirkung für Deutschland aufzuheben.

- Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich fest, dass die demokratische Legitimation der EU-Organen unzulänglich ist und demokratischen Anforderungen nicht genügt. Es hält den Vertrag unter diesem Aspekt nur deshalb für vereinbar mit dem Grundgesetz, weil seiner Auffassung nach der Schwerpunkt der Gesetzgebungstätigkeit immer noch nicht bei der EU liegt. Das Legitimationsniveau der EU entspreche „noch“ verfassungsrechtlichen Anforderungen, „sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird“. Nur durch zusätzliche Absicherungen im deutschen Begleitgesetz konnte somit der ansonsten demokratiewidrige Vertrag noch verfassungsgemäß gemacht werden.
- In Deutschland werden durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bedeutende demokratiefreundliche Vorgaben für die weitere Entwicklung der europäischen Integration durchgesetzt. Das gilt insbesondere für die erklärte Notwendigkeit einer verfassungsgebenden Volksabstimmung im Falle der Gründung eines europäischen Bundesstaates. Es gilt auch für den Ausbau der verfassungsprozessualen Rechte der Bürger, denen das Gericht nun die Befugnis einräumt, die Überschreitung der durch das Grundgesetz gezogenen Integrationsgrenze mit einer Verfassungsbeschwerde geltend zu machen.