

Supranationale Integration

Ein zukunftsweisendes Konzept –
und was daraus geworden ist

Jean-Monnet-Vorlesung an der Universität Passau am
5. Juli 2012 zum 60. Jahrestag des Inkrafttretens des
ersten Europäischen Gemeinschaftsvertrages

Heinrich Schneider

03/2013

1. Ein Vorblick auf die Sache: „Supranationalität“ – erst unstrittig, dann angefochten

Das erste Wort muss eines des Dankes für die Einladung sein. Sie ist besonders ehrenvoll, wenn der Eingeladene einer längst entsorgungsfähigen Generation angehört. Vielleicht ist es aber nicht schlecht, wenn der Sprecher vieles, was zur Sprache kommen soll, auf Grund eigenen Miterlebens vor Augen hat und es nicht nur vom Hörensagen oder Bücherlesen oder Bildschirmbetrachten zu kennen meint.

Wir sind im Hörsaal einer Universität. Da darf man sich an eine Proseminar-Einsicht erinnern: Vernünftige Diskurse setzen voraus, dass die verwendeten Termini normiert sind. So müsste am Anfang wohl die Begriffsklärung stehen.

Allerdings hat es über den Begriff der Supranationalität langwierige Debatten gegeben.

Offiziell tauchte er als Qualifikation der Hohen Behörde in den Sätzen 5 und 6 des Artikels 9 des heute zu würdigenden Vertrags auf. Gemeint war

- erstens die persönliche Unabhängigkeit und die Weisungsunabhängigkeit der Organverwalter einer supranationalen Organisation.
- und zweitens die Befugnis der Organe zu hoheitlichen Entscheidungen, die für die beteiligten Staaten und ihre Bürger und juristische Personen unmittelbar verbindlich sind, also nicht eine zusätzliche Transformation in die staatliche Rechtsordnung benötigen.

In der Folge hat man dann auch die gemeinschaftliche Rechtsordnung selbst als „supranational“ bezeichnet, und auch die Gemeinschaft als solche; das Bundesverfassungsgericht sprach davon, dass die Mitgliedstaaten ihre Hoheitsrechte „übertragen“ haben – wobei das Wort „übertragen“ in Anführungszeichen gesetzt wurde. Lange Zeit hat man dies weithin so verstanden, dass die Staaten bestimmte Hoheitsrechte an die Gemeinschaft abtreten, und damit der Geltung und Anwendung eines eigenständigen Gemeinschaftsrechts Raum lassen (wenn auch dieses „supranationale“ Recht auf Gründungsakte der Mitgliedstaaten zurückgeht). Übertragung sollte also nicht nur eine (womöglich widerrufliche) Anvertrauung der betreffenden Hoheitsrechte zur Ausübung (!) bedeuten.¹

Damit sprach man der Gemeinschaftsgewalt „überstaatlichen“ Charakter zu – mit diesem

Adjektiv wurde der Ausdruck „supranational“ ursprünglich in den deutschen Versionen der Vertragstexte wiedergegeben. Das besagte zugleich die Absage an einen übernationalen Superstaat – ein Staatenstaat ist für deutsche Juristen ein Unbegriff – und damit auch an die Idee einer Verschmelzung der Nationen zu einer einzigen europäischen.

Später gab es ein langwieriges Ringen um die Bedeutung solcher Aussagen, und um ihre Zurückstufung oder Abschwächung. Es führte zu Formulierungen wie jener: die EU sei ein Staatenverbund, dessen weiterhin souverän bleibende Mitglieder ihm gewisse ihnen eigene Hoheitsrechte lediglich zur gepoolten Ausübung anvertraut hätten.

Die darin erkennbare Tendenz zum Abbau des Supranationalitätsverständnisses ist ein Thema für sich. Es soll nicht zur Hauptsache dieses Beitrags werden, wiewohl es gerade jetzt spannend wäre, die jüngste Karlsruher Judikatur und auch die für den 10. Juli 2012 anberaumte mündliche Verhandlung über die Anfechtung des ESM-Projekts in dieser Perspektive zu betrachten. Interessant wäre das auch auf Grund des Umstandes, dass man in der Europapolitik dazu übergegangen ist, völkerrechtliche Hilfskonstruktionen zu produzieren, die auf Supranationalität ganz verzichten – in Juristenkreisen spricht man mit Bezug darauf von „unionsrechtlichen Schwarzbauten“.²

Ich möchte mich eher auf die politischen Probleme der Sache konzentrieren. Sie ist nicht ohne Blick auf die historische Tiefendimension verständlich.

Monnets Initiative zur sogenannten supranationalen Integration unterscheidet sich eigentümlicherweise von allen nachfolgenden Impulsen zur Weiterführung. Sie brachten stets ein Tauziehen im Zeichen unterschiedlicher Interessen und Zielideen. Monnets Projekt war das einzige im Gang der Vertragsverhandlungen unumstrittene, weil er darauf bestanden hatte, dass nur Staaten teilnehmen dürften, die seinen Bauplan von vornherein akzeptierten. So saßen gerade einmal sechs Delegationen am Tisch – nicht einmal die Hälfte der Mitgliedstaaten des im Jahr zuvor gegründeten Europarates. Dies machte das Verhandeln leicht – so wie später niemals wieder.

2. Monnets Grundgedanken

Welchen Inhalt hatte der von Jean Monnet entwickelte sogenannte „Schuman-Plan“? Das Kernkonzept war die Unterstellung der Kohle-, Eisen-

¹ Vgl. statt vieler den seinerzeit sehr einflussreichen Kommentar von Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein, Das Grundgesetz, zum Art. 24 Abs. 1 GG, der die Übertragung von Hoheitsrechten durch den Bund auf zwischenstaatliche Einrichtungen behandelt: Bd. 1, 2. Aufl. Berlin und Frankfurt/M. 1957, S. 655ff.

² So Ulrich Hufeld, Zwischen Notrettung und Rütlichwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: integration 2/2011, S. 117ff., hier S. 127.

und Stahlwirtschaft Westdeutschlands, Frankreichs und anderer dazu bereiter europäischer Staaten unter eine von den Regierungen unabhängige sogenannte „Hohe Behörde“. Sie sollte den Prozess des Zusammenwachsens steuern und den Markt für die Produkte regeln.

Die Hohe Behörde sollte sozusagen wie die Montanabteilung eines noch nicht komplett errichteten europäischen Wirtschaftsministeriums agieren. Andere Bausteine sollten hinzukommen: z. B. für Landwirtschaft, Verkehr, und weitere zu integrierende Bereiche. Die Zusammenfügung zu einem kompletten Wirtschaftsministerium sollte schließlich zu einer Europäischen Regierung führen. Die Idee einer „Europäischen Wirtschaftsregierung“ kam also nicht erst in der „Merkozy“-Epoche der Europapolitik auf, sie stand am Anfang.³ Etwas anderes war damals ebenso klar: dass nämlich Wirtschaftspolitik auch etwas mit anderen Politikbereichen zu tun hat. Ausdrücklich wird im Schuman-Plan mehrmals das Ziel der „Föderation“ genannt. Heute nennen viele das, was 1950 „Föderation“ hieß, „Politische Union“.

Es ging um Politik, nicht nur um einen gemeinsamen Kohle- und Stahlmarkt. Aber warum?

Monnet sah Europa in einer dramatischen, explosiven Lage. Er erläuterte das seinen Chefs, Ministerpräsident Georges Bidault und Außenminister Robert Schuman, in einem Geheimmemorandum vom 3. Mai 1950; ich gebe die Hauptthesen sinngemäß wieder:

Der Kalte Krieg ist in vollem Gang. Deutschland ist geteilt, das ist ein gefährliches Geschwür inmitten Europas. Die Deutschen wollen nicht wahrhaben, dass ihre Wiedervereinigung derzeit keine Chance hat. In diesem Moment wollen die USA Westdeutschland wiederbewaffnen. Die Sowjetunion wird das als Provokation empfinden, und dies kann den Dritten Weltkrieg auslösen – wenn wir nicht unverzüglich mit einer dramatischen Aktion den Dingen eine neue Wendung geben. Wir müssen den nicht von der Sowjetarmee besetzten Teil Deutschlands in ein Verbundsystem einbinden. Und den Deutschen eine neue Zukunftsperspektive geben: eine europäische.

Monnet fügte allerdings noch ein weiteres Argument zugunsten des Projekts an: Die deutsche Schwerindustrie steht vor einer Ausweitung, neue Anlagen vor allem zur Stahlproduktion werden leistungsfähiger sein als die französischen, das könnte Frankreich zu einer protektio-

nistischen Politik verführen, besser wäre allemal das Wirtschaften in einen gemeinsamen Topf (das war natürlich nicht Monnets Wortwahl...) und die Grundsteinlegung für eine europäische Föderation.⁴

Das musste waghalsig klingen: Eine Föderation, eine Eidgenossenschaft? Wenige Jahre nach dem 2. Weltkrieg, unter dem Eindruck einer Erbfeindschaft. Eben noch gab es Fraternalisierungsverbote und Kriegsverbrecherprozesse. Monnet hatte seine Vision schon 1943 entwickelt. Als er sie am 17. Oktober in Algier einigen Widerstandspolitikern vortrug, wies General de Gaulle das brüsk zurück: „Nie mehr werden Sie nach diesem Krieg Franzosen und Deutsche an einen Tisch bringen...“⁵

Also ließ sich das Ziel nur auf einem Umweg erreichen – ich zitiere und kommentiere einige Sätze aus dem „Schuman-Plan“:

- *Europa kann nicht auf einen Streich geschaffen werden* – etwa durch die Ausarbeitung und Annahme einer Föderationsverfassung – wofür sich auf Initiative von Coudenhove-Kalergi schon 1947 Hunderte von Parlamentariern aus vielen europäischen Ländern ausgesprochen hatten.

Erst einmal muss man die abgrundtiefe Kluft zwischen den Feinden überbrücken. Aber wie macht man das?

- *Indem man eine „solidarité de fait“ in Gang setzt* – also in dem man, pathetisch formuliert, eine Schicksalsgemeinschaft herbeiführt. Auch das stand so im Schuman-Plan, die zitierte Wendung hatte Monnet freilich aus einem kurz zuvor eingegangenen Brief Adenauers an Schuman übernommen!⁶ Das schloss schon damals in gewissem Sinn eine Haftungsgemeinschaft ein.

Es gab noch einige Umstände, die dem Vorstoß Monnets zugutekamen, nicht nur Konrad Adenauers Signal, dass er bereit war, mitzumachen. Damals sollte Westdeutschland vom kontrollierten Besatzungsgebiet zum Partner werden; vor allem die Amerikaner wollten die eben gegründete Bundesrepublik in das westliche Bollwerk

⁴ Der Text des Memorandums vom 3. Mai 1950 wurde erst 20 Jahre später in „Le Monde“ veröffentlicht (in der Ausgabe vom 9. Mai 1970). Eine von Monnet autorisierte deutsche Übersetzung findet sich in: Europäische Gemeinschaft 7/1970, S. 31f; Zur Vergegenwärtigung der Lageeinschätzung vgl. auch: Jean Monnet, Erinnerungen eines Europäers, München 1978, S. 367ff.

⁵ Dies nach Walter Lipgens, 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984, Bonn 1986, S.134, Anm. 2.

⁶ Siehe: Konrad Adenauer, Briefe 1949-1951. Bearb. v. Hans-Peter Mensing, Berlin 1984, S. 509.

³ S. dazu auch Heinrich Schneider, Die „Europäische Wirtschaftsregierung“ – Ein altes Projekt – und was daraus werden mag, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht Jg. 67, 2012, S. 315-336.

gegen den Osten eingliedern. Also war die internationale Ruhrbehörde nicht mehr zeitgemäß, mit der die Sieger zu ihren Gunsten die Grundstoffindustrie der Besiegten kontrollierten.

Monnets Idee war klar, kühn und einfach: Nicht mehr etliche Kontrolleure sitzen einem Kontrollierten gegenüber – alle Beteiligten bringen ihre Schwerindustrie ein. Alle sind zugleich Subjekte und Objekte der Kontrolle, die Regeln gelten für alle. Dadurch wird die Kontrolle zur gemeinsamen Politik.

Der Vertrag zur Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) ist die Betriebsanleitung für die Hohe Behörde. Unabhängig von Weisungen aus den Hauptstädten ist sie der erste Brückenkopf einer Politik, die dem übernationalen Gemeinwohl dient. Die planmäßige Verflechtung der Schwerindustrien über die Grenzen hinweg führt zu gegenseitiger Abhängigkeit. Je mehr das selbstverständlich und den Bürgern bewusst wird, desto kräftiger wird das Bewusstsein der Schicksalsgemeinschaft. Davon kann man die Überwindung der Erbfeindschaft und des Misstrauens erhoffen: von der Amalgamierung handfester Überlebens- und Wohlstandsinteressen. Wenn wir eine ökonomische Basis der Schicksalsgemeinschaft schaffen, dann wird sie auch einen föderalen Überbau tragen können: die – wie man das heute nennt – Politische Union. So erhielt die Montanunion ein Organsystem, das einem bundesstaatlichen glich. Zur Hohen Behörde als der Exekutive kamen parlamentarische Versammlung, Gerichtshof und Ministerrat hinzu.

Der Knackpunkt des Systems war die Verknüpfung von zwei Schnittlinien: Erstens in Bezug auf die Verknüpfung von Wirtschaft und Politik. Zweitens in Bezug auf das Verhältnis nationaler und übernationaler, gemeinschaftlicher Verantwortung. So blieb das bis heute.

3. Der Fortgang: Der Weg zur EWG und der erste Anlauf zur Wirtschafts- und Währungsunion

Nur ganz kurz möchte ich an ein Zwischenspiel erinnern, das den Versuch einschloss, die politische Einigung direkt ins Werk zu setzen, vor fünfzig Jahren.

Die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik war nicht aufzuhalten. Adenauer und seine französischen Partner wollten das auf der Basis einer neben der Kohle und Stahlgemeinschaft nach ähnlicher Blaupause zu errichtenden „Verteidigungsgemeinschaft“ ins Werk setzen, in deren Rahmen eine supranational ausgestaltete europä-

sche Armee aufgestellt werden sollte.⁷ Vor allem der italienische Regierungschef, Alcide de Gasperi, war überzeugt, die Verteidigung würde sich kaum so wie die Kohle- und Stahlwirtschaft in die Hände einer an supranationale Vorgaben gebundene technokratische Fachbehörde legen lassen – es ging um den Kern politischer Souveränität, Verteidigungspolitik ist aufs engste mit Außenpolitik verknüpft, und wenn die Streitkräfte supranational organisiert sein sollten, erfordert der „Primat der Politik“ über das Militärische eine supranationale Gesamtverantwortung. So setzte de Gasperi einen Vertragsartikel durch, dem zufolge die EVG zusammen mit der EGKS in eine Europäische Politische Gemeinschaft eingebettet werden, und für deren Gestaltung eine supranationale parlamentarische Körperschaft (nämlich das künftige parlamentarische Organ der EVG) alsbald einen Entwurf ausarbeiten sollte. Dies war sozusagen der erste europäische Verfassungskonvent.⁸ Das Produkt schillerte gewissermaßen zwischen einer staatenbündischen und einer bundestaatlichen Verfassung. Es sah neben den beiden tragenden Säulen EGKS und EVG noch ein drittes Integrationsprojekt vor: einen alle Wirtschaftszweige umfassenden Gemeinsamen Markt. Gerade die französischen Spitzenmilitärs hatten nachdrücklich betont: eine Europa-Armee müsse das militärische Instrument einer europäischen Regierung sein, und erst müsse eine solche geschaffen werden; andernfalls würde das Pferd vom Schwanz aufgezäumt. Aber in der Französischen Nationalversammlung scheute man vor einer so weitgehenden Realisierung der Supranationalität zurück, vor allem Gaullisten und Kommunisten machten sich für die Ablehnung stark. Das Projekt scheiterte 1954; das Ja zur Schicksalsgemeinschaft war noch zu schwach.

Nun wurde die wirtschaftliche Verflechtung zur Hauptsache erklärt, nämlich der Abbau aller Hindernisse für den ungehinderten Fluss von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskraft, Zahlungen und Investitionen – also die Durchsetzung der berühmten Binnenmarktfreiheiten.

⁷ Das folgende z. T. im Anschluss an den historischen Rückblick in: Heinrich Schneider, Von der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ der EU zur Neuauflage der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2002, Bd. 1, Hamburg/Berlin/Bonn 2002, S. 79ff., v.a. S. 82-95. Zur Politik de Gasperis besonders auch: Ralf Magagnoli, Italien und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, Frankfurt/M. 1999.

⁸ Die bescheiden bezeichnete supranationale „Ad-hoc-Versammlung“ war noch nicht direkt gewählt, sondern aus Delegierten der mitgliedstaatlichen Parlamente zusammengesetzt, mithin sozusagen eine Körperschaft nationaler und europäischer Abgeordneter.

Das Rezept war eindeutig: So viel Marktintegration (durch Schrankenabbau, also Deregulierung) wie möglich, nur so viel Politikintegration wie dazu nötig, und diese sollte stets möglichst souveränitätsschonend gestaltet werden.

Die Politik sollte der wohlstandssteigernden Marktwirtschaft dienen, die ursprüngliche Basis-Überbau-Logik Monnets und Adenauers wurde umgekehrt. Die politische Zielperspektive wurde mit der Präambelwendung, es gelte „die Grundlagen für eine immer engere Union der europäischen Völker“ zu schaffen, eher ins Ungefähre verwiesen.

Über eine Wirtschaftsregierung wurde im Ringen um den EWG-Vertrag diskutiert, aber strittig, also erfolglos. In Bonn fürchtete Vizekanzler Ludwig Erhard eine Drosselung der liberalen Marktdynamik durch das, was er „Dirigismus“ nannte. Paris lehnte die mit einer Wirtschaftsregierung verbundene Einschränkung der nationalen Souveränität ab.

Zwei Hinweise auf beiläufige Verhandlungsthemen mögen gerade heute interessant anmuten:

- Rom und Paris wollten, dass ein Staat, der in Zahlungsschwierigkeiten gerät, die Unterstützung der Partner finden sollte. Belgien und Deutschland waren dagegen, also wurde daraus nichts.
- Die sozialdemokratischen Parteien aller sechs Staaten kritisierten einhellig den Verzicht auf eine gemeinsame Wirtschafts-, Währungs-, Sozial- und Fiskalpolitik.

Weitsichtige Geister (auch unter den Vertragsvätern) sahen klar voraus: Die Verwirklichung der Binnenmarktfreiheiten würde über kurz oder lang das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf die Agenda bringen: Wenn die Staaten die Arbeit- und Kapitalmärkte zusammenführen, kann das zum Export oder Import von Inflation führen, aber auch zur Verstärkung regionaler Strukturungleichgewichte (Produktivkräfte sammeln sich noch mehr in Ballungsräumen, anderwärts gehen Leistung und Wohlstand noch mehr zurück). Aber die Staaten können sich nicht mehr so wie früher gegen so etwas wehren, sie haben autonome Interventionsinstrumente verloren. Daher muss die Gemeinschaftsebene Steuerungsmöglichkeiten geben.

Unmissverständlich wurde das 1962 in einem Memorandum der Kommission dargelegt:⁹ Es gelte auf eine einheitliche wirtschaftspolitische Willensbildung hinzuarbeiten und auch auf dem Gebiet der Währungspolitik Entsprechendes einzuleiten – zumal das Weltwährungssystem

eine gewisse Anfälligkeit aufweise. Letztlich gehe es um den Erhalt des Gemeinsamen Marktes.

(Das war vor 50 Jahren! Also zehn Jahre, bevor die große Weltwährungskrise tatsächlich ausbrach, mit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems. Wie kurzlebig das Gedächtnis der Politik ist, darüber kann man beklommen werden).

Kenner konnte es jedenfalls nicht überraschen, dass bald nach der Vollendung der Zollunion das WWU-Projekt auf den Tisch kam. Unter Vorsitz von Pierre Werner (einem der Vorgänger von Jean-Claude Juncker als Regierungschef und Finanzminister Luxemburgs) wurde der Bauplan erarbeitet. Im Anschluss an darauf folgende Gipfelberatungen bekamen die staunenden Europäer am 9. Februar 1971 Folgendes verkündet:¹⁰

- Die Staats- und Regierungschefs haben die WWU als unwiderrufliches Unternehmen beschlossen; so würden nun die nötigen Maßnahmen festgelegt.
- Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen würden in der WWU auf Gemeinschaftsebenen getroffen; dazu sind Kompetenzübertragungen nötig.
- Jene Margen der Haushaltspolitik werden auf Gemeinschaftsebene festgelegt, die für die Eckwerte der öffentlichen Gesamtbudgets maßgeblich sind, nämlich: Die Volumina, die Saldengröße, die Art der Finanzierung und die Verwendung.
- Die im Rahmen der WWU geführte Gemeinschaftspolitik unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlaments.
- Ein Zentralbanksystem trägt unter Wahrung seiner Eigenverantwortung zur Verwirklichung des Ziels der Stabilität und des Wachstums bei.

Die Endstufe der WWU sollte also eine Wirtschaftsregierung einschließen. Über deren Gestalt hatte sich schon der Werner-Bericht ausgesprochen; vor allem darüber, ob das „Wirtschaftspolitische Entscheidungsorgan“ die gestärkte Kommission sein oder unter der Ägide der Staats- und Regierungschefs stehen sollte. In Paris dachte man intergouvernemental – die Staats- und Regierungschefs sollten die Regierungsgewalt ausüben. In Bonn hingegen wurde Hans Tietmeyer nicht müde zu betonen: Eine gewisse Unabhängigkeit der europäischen Gubernative von den nationalen Regierungen sei

⁹ Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe vom 24. Oktober 1962.

¹⁰ Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion; Text nach: Europa-Archiv 6/1971, S. 139ff.

unerlässlich. Schon in den Werner-Plan hatte er den Zusammenhang zwischen WWU und Politischer Union hineinreklamiert. Nun zitierte er sowjetische Autoren: „Nur eine supranationale Gewalt könnte (in der EWG) einem gemeinsamen Währungssystem die nötige Kraft und Autorität geben.“¹¹

Dass der Binnenmarkt zu seiner nachhaltigen Sicherung eine WWU braucht, und dass diese eine Wirtschaftsregierung einschließen muss, war herrschende Lehre. Noch etwas stand außer Zweifel: Dass die Wirtschaftsregierung, wenn sie eine kohärente Politik betreibt, auf Widerstreben stoßen wird, auch bei mitgliedstaatlichen Regierungen, und dass die Sache scheitert, wenn die Wirtschaftsregierung diesem Widerstreben nachgeben muss.

Die Wirtschaftsregierung braucht also eigene Macht, um ihre Politik gegen dieses Widerstreben durchsetzen zu können. Diese Macht freilich braucht demokratische Legitimation und Kontrolle. Also braucht die WWU eine „Politische Union“ mit einem starken Parlament.

Aus deutscher Sicht sollte die Wirtschaftsregierung eine marktwirtschaftliche Politik betreiben und die Währungsstabilität sichern. In Paris sah man das damals anders. Erst 1983 konnte ein sozialistischer Finanzminister den Präsidenten Mitterrand überzeugen, dass auch eine fortschrittliche Politik gesunde Staatsfinanzen braucht, weil sie Geld kostet, und weil das gutes Geld sein müsste. Der kluge Minister hieß Jacques Delors. Das WWU-Projekt von 1970/71 scheiterte im Trubel der globalen Währungskrise, und dann wirkte sich auch noch der erste Ölpreisschock lähmend aus.

4. Die WWU und ihre durch den Supranationalitätsverzicht bedingte Anfälligkeit

Wie das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion in den späten achtziger Jahren wieder zur Sprache kam, ist ein Thema für sich. Schon bald tauchte das Projekt „Wirtschaftsregierung“ erneut auf.¹²

Hans Dietrich Genscher begann die Diskussion 1988 mit den Stichworten „Europäischer Währungsraum“ und „Zentralbank“. Delors, mittlerweile Kommissionspräsident, griff daraufhin die Ideen wieder auf, die schon beim ersten Anlauf entwickelt worden waren: Er forderte als Gegenstück zur Zentralbank jenes „wirtschaftspoliti-

sche Entscheidungsorgan“, für dessen Unabhängigkeit von den Regierungen seinerzeit Hans Tietmeyer so massiv eingetreten war.

Anfang 1989 plädierte der Beirat beim Bonner Wirtschaftsministerium dafür, den liberalisierten Binnenmarkt (dessen Vollendung Delors für 1992 proklamiert hatte) mit einer auf Stabilität verpflichteten Währungsunion zu verknüpfen. Das würde die Staaten zu einer Wirtschafts- und Finanzpolitik nötigen, die die Staatsschulden zurückfährt.

Die Bundesbank ließ 1990 aufhorchen: Eine Währungsunion würde die Volkswirtschaften „auf Gedeih und Verderb“ zusammenschließen, zu einer unkündbaren Solidargemeinschaft. Das erfordere die Politische Union. Neue wirtschaftspolitische Gemeinschaftsbefugnisse seien jedoch abzulehnen. Die Haushaltsdisziplin der Staaten müsse durch verbindliche Regeln und Sanktionen gesichert werden. Chancen hätte das alles derzeit kaum, denn die Südländer würden einen Finanzausgleich verlangen.

Ebenfalls noch 1990 präsentierte die französische Regierung ihre Position. Paris verlangte eine „völlig demokratische Wirtschaftsregierung“, mit dem Europäischen Rat und dem Ministerrat als Zentrum. Die Unabhängigkeit der Zentralbank müsse im Konnex mit dieser starken Wirtschaftsregierung gesehen werden. Was gemeint war, versteht nur, wer bedenkt, dass „völlig demokratisch“ im französischen Sinn die Antithese zum Begriff „technokratisch“ bedeutete. Technokratisch, d.h. undemokratisch, waren für Paris die Kommission und die EZB. Die Wirtschaftsregierung sollte mithin den Repräsentanten der Mitgliedstaaten zur Gesamthand überantwortet werden.

Nicht nur die Deutschen wiesen diesen „Inter-gouvernementalismus pur“ zurück. So kam es zum Verzicht auf die Wirtschaftsregierung im Unionsvertrag. Damit war auch ein Kernstück der von Helmut Kohl geforderten „Politischen Union“ aus dem Spiel genommen worden, unter maßgeblichem deutschem Einfluss. Kohl verstand ja unter der Politischen Union gerade auch die institutionelle (um nicht zu sagen: konstitutionelle) Sicherung der wirtschafts- und währungspolitischen, demokratisch legitimierten Handlungsfähigkeit der EU.

Hinter dem widersprüchlichen deutschen „Ja“ zur Politischen Union, aber „Nein“ zur Wirtschaftsregierung steckte eine gewichtige Sorge: Welchen Kurs würde eine gemeinschaftliche Wirtschaftsregierung einschlagen, mit der Rückendeckung durch das Europäische Parlament? Eine deutschen Ideen von Stabilität und Schuldenvermeidung entsprechende? Oder eine damit unverträgliche, die die EU im Namen der Solidarität

¹¹ Hans Tietmeyer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv 12/1971, S. 409ff., hier S. 420.

¹² Das Folgende ausführlicher mit den erforderlichen Nachweisen bei Heinrich Schneider a.a.O. 2012, s.o. Anm. 3.

zur einer „Transferunion“ machen und zu einer laxen Budgetpolitik tendieren würde?

Die Aussicht eben darauf war für die deutschen Marktwirtschaftler ein Graus. Anstelle einer solchen gemeinsamen Wirtschaftspolitik wollten sie lieber gar keine. Um 1990 stellten sich die Aussichten darauf anders dar als 20 Jahre zuvor, da Hans Tietmeyer die Politische Union um der WWU willen massiv forderte. Inzwischen waren die transfer-gierigen Südländer mit Sitz und Stimme dabei. Das brachte vor allem die deutsche Politik in ein Dilemma. Gab es einen Ausweg?

Jacques Delors legt in seinen Memoiren Romano Prodi das Wort in den Mund: „Wenn es keine politische Macht gibt, die das Entscheidungsrecht hat, dann braucht man Regeln“. ¹³ In Wahrheit war das jedoch schon Jahrzehnte zuvor ein deutsches Rezept für die WWU, alternativ zum „gouvernement économique“, zur Wirtschaftsregierung: An die Stelle eines politisch entscheidungsbefugten „Government“ sollte ein Normen- und Regelsystem treten, als „governance by rules“. So stand das schon in der erwähnten Bundesbank-Stellungnahme von 1990. Tatsächlich griff die Bundesbank jedoch Ideen auf, die schon fast 20 Jahre früher vorgedacht worden waren – ich war dabei, als sie 1971 erstmals in einer Fachdiskussion entwickelt wurden, von Hans Möller, dem damaligen hoch angesehenen deutschen „Wirtschaftsweisen“.

Das Konzept ging in die Konstruktion von Maastriech ein, in Gestalt der ominösen „Konvergenzkriterien“; später wurden diese durch Theo Waigels „Stabilitätspakt“ ergänzt (der auf französisches Verlangen zum „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ ausgeweitet und umbenannt wurde).

Dabei wurde freilich eine Einsicht beiseitegeschoben, die bald nach dem Scheitern des ersten Anlaufs zur WWU zu Protokoll gegeben worden war – ausgerechnet von dem für EG-Grundsatzfragen im Bonner Wirtschaftsministerium zuständigen Beamten. ¹⁴ Sie besagte: Es sei eine widerlegte Annahme, die Bindung der Staaten an feste währungspolitische Regeln, Mechanismen und Institutionen würde die wirtschaftspolitische Integration fortschreitend erzwingen. Als einzig verlässlich habe sich der „Erfahrungssatz“ erwiesen, „dass jede einschneidende Regel oder Bindung genau dann abgeschwächt, umgewandelt oder aufgegeben wird, wenn sie ihren disziplinierenden und integrierenden Effekt auf

die Politik souveräner Entscheidungsträger ausüben soll.“ ¹⁵

Inzwischen hat sich der besagte „Erfahrungssatz“ mehrmals schlagend bestätigt, im Umgang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Über diesen sagte noch im Februar 2010 kein Geringerer als Jean-Claude Juncker: „Er ersetzt mit seinem dichten Regelwerk die Regierung“ ¹⁶ – da staunt der Laie mehr als bass: Das Regelwerk funktioniert ja nur dann, wenn die Einhaltung verlässlich überwacht und notfalls mit Sanktionen erzwungen wird. Genau das war ausgeblieben, nicht durch Fahrlässigkeit, sondern mit Vorsatz. Theo Waigel in allen Ehren, aber der „Stabi-Pakt“ war zum Scheitern verurteilt. Man darf dabei nicht nur, *erstens*, an die Athener Bilanzschwindeleien denken, auch nicht nur, *zweitens*, an das Veto der Mitgliedstaaten gegen die effektive Überprüfung durch die EU-Kontrollbehörden. *Drittens* war von Anfang an bedenklich, dass die Konstruktion des Regelwerks zweifelhafte Manipulationen begünstigte: Sanktionen sollten nicht direkt im Anschluss an schwere Sünden fällig werden, sondern erst dann, wenn der Ministerrat den politischen Beschluss fasst, dass eine schwere Sünde vorliegt. Doch wer wird den ersten, den zweiten oder den zwanzigsten Stein auf einen Partner werfen, wenn er selbst daraufhin erwarten muss, gesteinigt zu werden? Wenn 24 der 27 Mitglieder ein Defizitverfahren am Hals haben – kann man dann ernsthaft mit dem politischen Beschluss rechnen, dass jemand eine Sünde begangen hat? *Viertens* haben nach der Einführung des Pakts nicht nur Italien und Portugal gegen die Regeln verstoßen (sie bekamen erst einmal einen „blauen Brief“), sondern auch Deutschland und Frankreich. Beide übten bedenkenlos Druck aus, um einem Verfahren zu entgehen. 2005 führte das zu Paktreformen, die den Ermessensspielraum noch ausweiteten. Wie sich so etwas auf die Moral anderer Staaten auswirken musste, etwa im Süden, kann man sich vorstellen (selten wird vermerkt, dass sich daraus eine zumindest moralische Mitschuld der genannten „Großen“ an der Unsolidität ableiten ließe, die man den Griechen und anderen vorwirft).

¹³ Jacques Delors, Erinnerungen eines Europäers, dt. Berlin 2004, S. 523.

¹⁴ Georg Grimm, Europa in der Krise – Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Klaus Köhler / Hans -Eckart Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Krise, Hamburg 1974, S. 57ff., hier S. 59.

¹⁵ Dass das keine abseits des *mainstreams* liegende Einzelmeinung war, geht u.a. auch daraus hervor, dass sie später, im Blick auf den zweiten Anlauf zur WWU, abermals ins Spiel gebracht wurde; siehe Rolf Caesar, Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Rolf Caesar / Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1994, S. 236ff., hier S. 247f., S. 262.

¹⁶ Lt. Süddeutsche Zeitung (München), 13. 02. 2010, S. 8.

5. Die Europäische Union und ihr Verfassungswandel in der Krise

Dies alles gehört auch zur lehrreichen Vorgeschichte jener Krise, die nun schon seit Jahren die Politik der EU vor sich her und in die Enge treibt. Uns allen steht das vor Augen, daher soll nur mit ganz knappen Stichworten der Hergang in Erinnerung gebracht werden.

Schon bevor die Insolvenz von „Lehman Brothers“ den Großalarm auslöste, gab es ein Wetterleuchten, als mitteleuropäische Staaten und vor allem dort engagierte Banken, die eigentlich in westlicheren Ländern zuhause waren, in Schwierigkeiten gerieten; damit wurde man zwar mithilfe gezielter Aktionen aus dem EU-Raum fertig.

Aber 2008 wird die Entwicklung dramatisch. Viele Banken geraten an den Rand des Zusammenbruchs. Sie hatten jede Menge fauler Kreditpapiere in ihren Kellern gelagert; nun vertrauen sie einander nicht mehr. Das bringt das Finanzierungssystem an den Rand der Lähmung. Etliche EU-Staaten entschließen sich, maroden Banken unter die Arme zu greifen und die Konjunktur massiv zu stützen. Die Folge ist ein sprunghafter Anstieg der Staatsverschuldung. Es wird klar, dass schwächere Staaten ihr Defizit nicht tragen können, auch wenn sie Sparprogramme einführen und Steuern erhöhen (woraufhin sie allerdings nicht mehr zur Wachstumsförderung imstande sind).

Griechenland wird, in der Diktion der Medien, „unter Zwangsverwaltung“ gestellt.¹⁷ Aber auch in anderen Staaten entwickelt sich die Lage extrem kritisch. Ihre Zahlungsfähigkeit wird zunehmend schlechter eingeschätzt, sie müssen immer höhere Schuldzinsen auf sich nehmen, spekulative Wettgeschäfte verschärfen die Lage und die Unübersichtlichkeit. Die sogenannten Finanzmärkte setzen nicht nur diese Staaten unter starken Druck, sondern auch die Union.

Deren Gipfeltagungen beschließen in rascher Folge Feuerwehrmaßnahmen und auf Dauer zu installierende Rettungsschirme. Allerdings herrscht immer wieder Uneinigkeit darüber, wie das Feuer gelöscht werden soll. Das mühsame Zusammenraufen kostet Zeit und Vertrauen. Als 2011 der Kreditmarkt abermals auszutrocknen droht, kommt es zu einer Liquiditätsflutung durch die EZB und andere Zentralbanken. Das sieht nach einer vorübergehenden Entspannung aus.

Tatsächlich dient die Mehrzahl der Maßnahmen nur dazu, die Symptome zu bekämpfen. Die Feu-

erwehr versucht die Brände einzudämmen, zu immer größeren Kosten. Mit gigantischem Kredit- und Bürgerschaftsaufwand wird Zeit gekauft. Aber sie wird nicht angemessen für jene Politik genutzt, die um zweier Ziele willen nötig gewesen wäre: nämlich um erstens die Strukturschwächen der Krisenstaaten zu beheben, und um zweitens das Gesamtgebäude auf Dauer zu sanieren, also nachhaltig funktionsfähig, feuer- und wetterfest machen.

Seit Jahren spielt sich ein heftiges Tauziehen über das „Wie“ ab. Das erste Resultat war der, außerhalb der Unionsrechtsordnung stehende, „Fiskalpakt“ vom letzten März. Inhaltlich ist er umstritten und nach Meinung mancher einseitig und unzulänglich. Nun geht das Tauziehen zwischen Angela Merkel und Francois Hollande weiter – darüber, wie Sparanstrengungen und Wachstumsimpulse balanciert werden sollen. Das Tandem „Merkozy“ ist durch ein bayerisches Fingerhakeln abgelöst worden.

Selten wird ernsthaft diskutiert, was es für den Zustand der Unionsverfassung bedeutet, wenn grundlegende Richtungsentscheidungen zur Sache von Techtelmechteln oder des Tauziehens zweier Alphatiere werden.

Bildet sich in der „Union von Staaten und Bürgern“, über ihr schwebend, oder hinter ihr die Strippen ziehend, etwa eine bilaterale Direktorialsoveränität heraus? Das klingt wie eine kariierende Übertreibung. Die Aussicht darauf hält sich auch schon deshalb in Grenzen, weil man in Berlin und in Paris keineswegs die gleichen Vorstellungen darüber hat, wie diese Macht ausgeübt werden sollte.

Dessen ungeachtet hat sich die Verfassungswirklichkeit der Union in letzter Zeit erstaunlich verändert, ohne dass das Erstaunen oder gar einen Aufschrei ausgelöst hätte.

Erstens nimmt der Europäische Rat eine De-facto-Obergewalt der Union in Anspruch. Nicht von ungefähr stellten Sachkenner schon vor Jahren fest: dem Gang der Dinge zufolge komme nur noch der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung in Frage.¹⁸ Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat das mit der Formel vom „System intergouvernementalen Regierens“ bekräftigt.¹⁹ Die hergebrachte „institutionelle Balance“ ist verloren gegangen.

Zweitens findet eben dort, im Europäischen Rat, althergebrachte Machtpolitik in genau jenem Stil statt, dessen Überwindung durch eine föderal-

¹⁷ So Cerstin Gammelin, EU stellt Griechenland unter Zwangsverwaltung, in: Süddeutsche Zeitung, 04.02.2010.

¹⁸ Siehe etwa Wolfgang Wessels, Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung: Zur französisch-deutschen Kontroverse, in: Bodo Knoll / Hans Pitlik (Hrsg.), Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union, Festschrift für Rolf Caesar, Baden-Baden 2009, S. 177ff.

¹⁹ In seinem Urteil über die Rettungsmaßnahmen vom 7. September 2011.

demokratische Rechtsgemeinschaft von Anfang an die eigentliche Raison der Integrationspolitik war. Joschka Fischer hatte das zu Beginn seiner legendären Berliner Rede am 12. Mai 2000 prägnant auf den Punkt gebracht: „Der Kern des Europagedankens nach 1945 war und ist die Absage an das Prinzip der *balance of power*, des europäischen Gleichgewichtssystems und des Hegemonialstrebens einzelner Staaten, wie es nach dem Westfälischen Frieden von 1648 entstanden war, durch eine enge Verflechtung ihrer vitalen Interessen und die Übertragung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen.“²⁰ Spätestens seit Heinrich Triepels klassischem Werk über die Hegemonie weiß man: Die Starken geben desto eher den Ton an, je schwächer die Rechtsordnung ist, die die Macht bündigt.²¹ Gängige Lobreden auf *Leadership* verschweigen, dass die prägende Kraft des Unionsrechts nachlässt. Angela Merkels Forderung, die „Schuldenbremse“ in die Verfassung der Mitgliedstaaten aufzunehmen zeigte, dass man unionsrechtlichen Verpflichtungen, wenn es ernst wird, keine Bindekraft mehr zutraut; die Erfahrungen mit dem Stabi-Pakt wirken nach.

Drittens waren zwar im Integrationssystem seit der Gründung der EWG (1957) intergouvernementale und supranationale Strukturzüge miteinander verknüpft; das hat man ihm auch noch 2011 attestiert.²² So konnte die Union als ein „typischer Bund“ begriffen werden, abseits der Alternative Staatenbund / Bundesstaat.²³ Das Lebensprinzip des Bundes ist der Verzicht auf die Übermächtigung der einen Ebene durch die andere im Zeichen gegenseitiger Loyalität und kooperativen Miteinanders – die Machtfrage bleibt in der Schwebe. Aber da steht eine verhängnisvolle Möglichkeit im Hintergrund – Carl Schmitts „Verfassungslehre des Bundes“ lässt grüßen: Der Ernstfall bringt die Entscheidung, er beendet die Schwebe, er stiftet eine neue Ord-

nung.²⁴ Da kommt einem nun der legendäre Spruch Konrad Adenauers auf die Zunge: „Meine Damen und Herren, die Situation ist da“: Die Staats- und Regierungschefs haben unter Berufung auf „Alternativlosigkeit“ eine Art übervertraglicher Notstandskompetenz in Anspruch genommen.

Das schuf eine neue Lage. Als Christine Lagarde noch französische Superministerin war, bekannte sie offen, dass die Beschlüsse sich über die Rechtsordnung hinwegsetzten.²⁵ Der neue Stabilitätsmechanismus (ESM) ist in den Augen kritischer Betrachter ein „Krisenmechanismus im Ausnahmezustand“, verbunden mit „dreifacher Verfassungsdurchbrechung“; auch das Europäische Parlament sorgt sich um die Auswirkungen auf den Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft.²⁶ Der streitbare Freiburger Verfassungsrechtler Dietrich Murswiek geht wohl zu weit, wenn er sagt: „Der dauerhafte Rettungsschirm ist die dauerhafte Verfassungslosigkeit.“²⁷ Aber ein so renommierter und besonnener Sachkenner wie Martin Nettesheim sieht es als Folge der sich im Zuge der Krise zunehmend verschärfenden Entwicklung an, dass „zentrale Merkmale demokratischer Verfassungsstaatlichkeit dadurch unterlaufen und gefährdet“ werden; Politik reduziere sich „auf ein strategisches Verhandlungsspiel, das unter dem Diktat des Ökonomischen mit kaum greifbaren Marktakteuren in intergouvernementalen Verhandlungsräumen ausgetragen wird“.²⁸

Wie erwähnt, wurde die ESM-Konstruktion, weil außerhalb des Unionsrechts platziert, als

²⁰ Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *integration* 3/2000, S. 149ff. Das Zitat steht im Eröffnungsabsatz der Rede.

²¹ Heinrich Triepel, *Die Hegemonie*, 2. Aufl. Stuttgart 1943.

²² Peter-Christian Müller-Graff, Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: *integration* 4/2011, S. 289ff., spricht ebd. auf S. 304 vom „kombinativen Konzept“ der Rettungskonstruktionen anstelle einer „Alternative zwischen supranationalem oder intergouvernementalem Recht“.

²³ Christoph Schönberger, *Die Europäische Union als Bund – Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 129 (2004), S. 81ff.

²⁴ Vgl. die „Verfassungslehre des Bundes“ bei Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Neudruck der 3. Aufl. Berlin 1957, S. 361ff. Zum „Schwebezustand“ v. a. S. 371.

Zu der Textaussage oben über die „neue Ordnung“ vgl. Peter Schneider, *Ausnahmezustand und Norm – Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt*, Stuttgart 1957, S. 262; „Im Ausnahmezustand herrscht Ordnung, im Normalzustand Rechtsordnung.“

²⁵ In einem in der *Süddeutschen Zeitung* am 23.10.2010 unter der Überschrift „Wir werden bedingungslos sparen“ gegebenen Interview.

²⁶ So Ulrich Hufeld a.a.O. 2011, s.o. Anm. 2, hier S. 123.

²⁷ So lt. *Süddeutscher Zeitung* vom 03.02.2012 unter der Überschrift „Die EU behandelt Ihre Verfassung wie einen Fetzen Papier“.

²⁸ Martin Nettesheim, *Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 20/2012, S. 1409ff. Die besorgniserregende Entwicklung kennzeichnet er durch vier Merkmale: „(1) Entscheidungslagen verschieben sich aus dem staatlichen Raum heraus in supra- oder transnationale Foren. (2) Entscheidungen werden ... im Kreis der Mitgliedstaaten oder mit privaten Akteuren ausgehandelt. (3) Dabei wird der politische Raum durch Imperative des Ökonomischen ‚kolonialisiert‘ und so vorgeprägt. (4) In den neuen Lagen gewinnt die Gubernative eine Entscheidungsmacht, die ihr im überkommenen ‚setting‘ nicht zustand.“

„Schwarzbau außerhalb der Verträge“ bezeichnet.²⁹ Ähnliches könnte man auch über den „Fiskalpakt“ sagen.³⁰ Oft heißt es: die britische Weigerung im Rahmen der EU selbst mitzumachen habe die Konstruktion außerhalb des Unionsrechts nötig gemacht. Aber zur Rechtsordnung der EU passt es schlichtweg nicht, „dass die Union bei der Sanktionierung makroökonomischen Fehlverhaltens der Euro-Staaten regulativen Zugriff auf deren gesamte gestaltende Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik erhält“.³¹

Im Blick auf dies alles kann man mehrere Umstände recht bedenklich finden – ich greife im Folgenden in bewusster Zuspitzung einiges auf, was schon zur Sprache kam:

Erstens, dass im Krisenfall Staaten unter eine „Zwangsverwaltung“ gestellt werden, die die heimische Demokratie außer Kraft setzt. Formell mag das auf einem Übereinkommen zwischen den „Rettern“ und den „zu-Rettenden“ beruhen, zwischen Hilfsgeldgebern und ihrer Exekutionfirma einerseits, dem Empfängerland der Hilfe andererseits. Empfundener wird es „vor Ort“ als eine aufgezwungene Entmachtung. Der Unmut steigt, wenn die Hilfsgelder unverzüglich an Banken in den Geberländern weiter fließen, die sich in Griechenland engagiert hatten. So etwas hat Folgen für „die Moral der Truppe“. Noch nie traf die europäische Einigung auf so viel Widerwillen wie heute – nicht nur in Athen, sondern auch bei den „Europayern“ (mit ay), die das Gefühl haben, die Unsolidität ungeliebter Partner teuer bezahlen zu müssen.

Zweitens, dass die Staats- und Regierungschefs untereinander eine Art staatenübergreifender Wirtschaftsverfassung aushandeln, ohne dass ein Willensbildungsprozess stattfindet, der demokratischen Standards entsprechen würde – es wird sozusagen einer allfälligen europäischen Wirtschaftsregierung ihr Regierungsprogramm vorgegeben, ungeachtet des Umstandes, dass eine demokratisch legitime Regierung ihr Programm in Verantwortlichkeit vor den Unionsbürgern und ihrer Vertretung im Europäischen Parlament erarbeiten und rechtfertigen müsste.

²⁹ Siehe oben bei Anm. 2.

³⁰ Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ fällt „aus dem Rechtsrahmen der EU“ unzweifelhaft heraus; so – wie viele andere – Stefan Griller, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), in: Journal für Rechtspolitik Jg. 20, 2012, S. 177ff., unter Berufung auf die Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend die parlamentarische Genehmigung an den österreichischen Nationalrat.

³¹ So Florian Rödl, Europa im Notstandsmodus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2012, S. 5ff., hier S. 7.

Drittens sind die derart zustande kommenden „Maßnahmen“ und „Normen“ Beiträge zu einem fundamentalen Wandel der EU-Verfassungswirklichkeit; zumindest können sie als Besorgnis erregende Anzeichen dafür erscheinen. Jürgen Habermas spricht vom „postdemokratischen Exekutivföderalismus“.³² Das ist ein arges Wortungetüm, es verleitet indessen zu mindestens drei Überlegungen:

[1] Der Föderalismus wird, wiewohl das eine begriffliche Engführung ist, zumeist mit dem Konzept der Bundesstaatlichkeit verbunden. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, sprach von einer „schleichenden Transformation in einen europäischen Bundesstaat“ – wobei wir, meint er, womöglich nicht erkennen, dass wir schon in einem solchen leben.³³

[2] Aber ist die womöglich im Entstehen begriffene Quasi- oder Mächtetern-Staatsgewalt die eines demokratischen Bundesstaates? Ihre präsumptiven oder tatsächlichen Inhaber haben sich, wie vermerkt, unter Berufung auf die Krise zur kollektiven „Machtergreifung“ kraft Notstandslage entschlossen, unter dem „TINA“-Motto („There Is No Alternative“). Wenn man sich das vergegenwärtigt, dann versteht man die Gemütslage Voßkühles und seiner Richterkollegen, die sie dazu veranlasst, so nachdrücklich auf einer parlamentarisch-demokratischen Rückbindung der gesamthändischen Inanspruchnehmer und Ausüßer der Would-Be-Staatsgewalt im mitgliedstaatlichen Rahmen zu bestehen – wiewohl das eigentlich eine theoretische verquere Sache ist und praktisch daran leidet, dass die Parlamente nur noch gemäß dem Wort „Vogel friss oder stirb“ zu dem, was ihnen vorgelegt wird, reagieren können – es bleibt ihnen zumeist das Abnicken übrig.³⁴

[3] Die Phänomenologie und die Geschichte der Staatsgewalt zeigt, dass diese stets zunächst als „außerordentliche“ Hoheitsgewalt auftrat. Außerordentliche Notwendigkeiten ließen außeror-

³² Jürgen Habermas, Zur Verfassung Europas. Frankfurt/M. 2011; zu dem zitierten Ausdruck vgl. auch Hauke Brunkhorst, Europäischer Bonapartismus? Demokratie in der europäischen Krise, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2012, S. 83ff., hier S. 89f.

³³ Siehe „Das Parlament“, Ausg. v. 28.11.2011, S. 11: „In gespannter Verfassung“.

³⁴ Zur demokratiethoretischen und verfassungspolitischen Fragwürdigkeit der legitimatorischen Abstützung intergouvernementaler Politik auf die mitgliedstaatlichen Parlamente vgl. Roland Bieber, Demokratische Legitimation in Europa – Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten, in: Die Union – Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen, 1/1999, S.55ff, u.a. S. 57, und v.a. S. 63f.

dentliche Maßnahmen als „*alternativos*“ erscheinen.³⁵

Außerordentliche Notstandsbewältiger stehen vor einer schicksalhaften Alternative: Notstandsgewalt kann – wie nicht nur bei Carl Schmitt nachzulesen ist³⁶ – darauf ausgehen, entweder sich selbst durch die Bewältigung des Notstands möglichst rasch überflüssig zu machen (so die altruistische „kommissarische Diktatur“), oder aber sich selbst auf Dauer zu stellen und Souveränität in Anspruch zu nehmen. Die zweite Möglichkeit ist erfahrungsgemäß sehr anziehend – immerhin verdankt Europa ihrer Wahrnehmung die moderne Staatlichkeit. Stets suchen die frisch installierten Inhaber der Souveränität, ihre Position zu stabilisieren, indem sie ein akzeptanzfähiges und krisenfestes Ordnungssystem einführen. Heutzutage schließt eine solche Ordnung Demokratierituale ein, Elemente der Rückkoppelung an die Basis, in Bundesstaaten auch an die Glieder.

6. Wo steht die Union heute und was wird aus der „supranationalen Integration“?

Allem Anschein nach stellt sich heute die triadische Alternative eines autoritären, eines demokratischen oder eines sich selbst aufgebenden und auseinanderfallenden Europas. Das wird manchmal durch bestimmte Parolen verdeckt.

Zum einen durch die Behauptung, es gehe um die Entscheidung zwischen europäischer und nationaler Option – als ob in der Epoche der Globalisierung die Rückkehr zum 19. Jahrhundert eine ernst zu nehmende Chance zur Sicherung einer gedeihlichen Zukunft bieten könnte.

Zum anderen durch den schlichten Slogan „Mehr Europa“. Er lenkt von der eigentlich bestehenden Alternative ab, nämlich der zwischen einem rechtsstaatlich-demokratischen und einem, mit Habermas zu reden, postdemokratischen, quasi-autoritären Europa.

Den Fragen, wohin der Weg führen sollte, ob man den Kurs gegenüber den häufig beschworenen Sachzwängen beeinflussen kann, und welche Politik dazu nötig ist, darf man nicht ausweichen. Die Antwort dürfte allemal unbequem sein.

Nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs, und nach dem Inkrafttreten des Ersatzprodukts, des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009, herrschte eine große Scheu vor abermaligen Vertragsverhandlungen, und bis heute wird befürchtet, dass neue Verhandlungen die „Büchse der Pandora“ öffnen. Dennoch steht die Union heute

vor verfassungspolitischen Herausforderungen. Nicht überall hat man das begriffen, und nicht überall dort, wo man es begriffen hat, hat man den Mut, es deutlich auszusprechen.

Zuweilen nimmt man Zuflucht zu Ersatzparolen, manchmal verharmlosenden oder auch mehrdeutigen (der zitierte Slogan „Mehr Europa!“ wurde schon erwähnt).

Geläufig ist auch die Neuauflage des Projekts „Wirtschaftsregierung“. Abermals stellen sich die zwei bekannten Fragen: Funktioniert eine Währungsunion überhaupt ohne Wirtschaftsregierung? Und wie muss eine solche aussehen, wenn sie ihrer Aufgabe gerecht werden soll?

Kurz vor der Weichenstellung zum ESM durch den Märzgipfel 2011 hat ein früherer deutscher Finanzstaatssekretär die sozusagen klassische These rekapituliert: Eine Währungsunion scheitert, wenn die Inflationsraten in den Mitgliedsländern auseinanderdriften, weil manche von ihnen sich genötigt sehen, aus dem System auszuberechnen, wenn sie nicht an Zahlungsbilanzschwierigkeiten zugrunde gehen wollen. Deshalb muss die Wirtschaftsentwicklung zumindest in der Eurozone so gesteuert werden, dass die Diskrepanz zwischen relativen Inflations- und Deflationstendenzen abgebaut wird.³⁷ Das Argument entsprach exakt Frau Merkels notorischem Hinweis auf die Sprengkraft, die in der Diskrepanz der in den Mitgliedsländern gegebenen Wettbewerbsfähigkeiten liegt. Man kann das von rechts nach links oder von links nach rechts lesen. Dann ergeben sich gegensätzliche Vorstellungen dazu, wie die Diskrepanz überwunden werden soll, in welchem Verhältnis Sparsamkeits-Solidität und Solidarität stehen sollen. Dass es dabei für keinen Beteiligten ohne Anstrengungen abgeht, ist klar. Aber in wessen Händen soll die notwendige „Steuerung“ liegen?

Die Formulierung und Durchsetzung einer in sich schlüssigen Politik, die – orientiert am Gemeinwohl – die Dinge voranbringt, wird man kaum einfach dem Tauziehen der mitgliedstaatlichen Regierungschefs überantworten können. Jene nachgerade klassischen Argumente, die vor vierzig Jahren ganz nachdrücklich Hans Tietmeyer präsentierte, wurden in der Zwischenzeit zwar hin und wieder vergessen oder auch verdrängt, aber niemals entkräftet. Erst jüngst hat ein ausgewiesener Experte des Europarechts, der Staatslehre und der Verfassungsgeschichte die Kernthese wieder in Erinnerung gebracht: „Föderative Gebilde sind immer dann anfällig für Hegemonie, wenn es nicht gelingt, eine von den

³⁵ Vgl. die knappe und prägnante Darstellung von Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart 1964, S. 25-30.

³⁶ Siehe Carl Schmitt, *Die Diktatur*, 2. Aufl., München/Leipzig 1928; Ders., *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931.

³⁷ Heiner Flassbeck, *Merkels Pakt, des Euros Pleite*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3/2011, S. 9ff.

Gliedstaaten weitgehend autonome Bundesgewalt zu etablieren.³⁸

Kurz vor dem ominösen Märzgipfel 2011 ist sie, die Kernthese, einhellig von drei Bescheid wissenden Politikern noch einmal beschworen worden. Die gewichtigen Eideshelfer waren Jacques Delors (der legendäre Kommissionspräsident, der seinerzeit die Integration aus der Eurosklerose erlöste), Romano Prodi (einer von Delors' Nachfolgern, danach Regierungschef Italiens), und Guy Verhofstadt (ehemals belgischer Regierungschef). Der französische Sozialist, der italienische Christdemokrat und der belgische Liberale, sie waren sich in ihren Kernaussagen einig: Die intergouvernementale wechselseitige Druckausübung funktioniert nicht; sie verführt zum Augen-Zudrücken einerseits, zur Erpressung andererseits. Schon gar nicht ist es akzeptabel, dass einige Länder eine Kungelei unternehmen, um dem Rest ein ihnen passendes Modell aufzuzutragen. Logisch wäre es, die Steuerungsverantwortung der Kommission zu übertragen.³⁹

Die drei europapolitischen Matadore plädierten also für die Wiedererweckung der Supranationalität, freilich ohne den Begriff ausdrücklich zu verwenden.⁴⁰ Ihr beschwörendes Plädoyer wurde damals (um eine österreichische Redewendung zu gebrauchen) „net amal ignoriert“, wohl weil die Kommission längst aus dem Machtzentrum verdrängt worden war.

So kam es zu einem weniger revolutionär klingenden Vorschlag: nämlich einen Finanzminister einzusetzen, in Gestalt von Währungskommissar Olli Rehn. Dafür traten 2011 zahlreiche EP-Abgeordnete ein, aber auch der damalige EZB-Präsident Trichet. Gelegentlich wurde Rehn „der heimliche Kommissionspräsident“ genannt, er spricht kantiger Klartext als Präsident Barroso. Kluge Taktiker suchten solche Reformen als Voraussetzung dafür ins Spiel zu bringen, dass die ominösen „Euro-Bonds“ eingeführt werden. Die Bonds-Zögerer spielten mit („Wenn die Wirtschaftsregierung steht, erst dann, kann man so etwas machen“).

Ein anderer Versuchsballon war der Vorschlag, die Ämter von Barroso und van Rompuy in Per-

sonalunion zu besetzen (was keiner Vertragsänderung bedürfe), oder sie auch formell zum Amt eines EU-„Superpräsidenten“ zu fusionieren, und dessen Wahl entweder dem Parlament zu überantworten, oder sogar den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern. Das klang fast revolutionär, war aber eine Art „pars pro toto“-Rezept, eine halbe Sache, die eigentlich für eine ganze steht.

Kürzlich hat Wolfgang Schäuble dankenswerter Weise den Mut aufgebracht, die Angelegenheit auf den Tisch zu legen, in Aachen, mit offenem Visier. In seiner wagemutigen Dankesrede für die Verleihung des Europäischen Karlspreises 2012 nannte er die Reduktion der Sanierungspolitik auf das Thema „Finanzen“ verfehlt. Nötig sei die Neuaufstellung der Kommission zu einer wirklichen Regierung und die Stärkung des Parlaments. Die spätestens in fünf Jahren vorgesehene Eingliederung des Fiskalpakts in den Unionsvertrag biete sich als Einstieg in eine Politische Union an, die diesen Namen verdient, aber gleichwohl kein „Superstaat“ werden dürfe. Damit hat der deutsche Finanzminister unmissverständlich die Renaissance der Supranationalität gefordert. In einem „Spiegel“-Interview hat er das bekräftigt.⁴¹ Er steht damit heute nicht allein. Ganz unterschiedliche Zeitgenossen plädieren ähnlich. Von Guido Westerwelle über Kommissions-Vizepräsidentin Viviane Reding bis zum langjährigen französischen Chefjuristen des Rates Jean-Claude Piris. Gerade wenn jemand wie er in diesem Sinn argumentiert, spricht das sehr für die Notwendigkeit umzudenken.⁴²

³⁸ Christoph Schönberger, Hegemon wider Willen – Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur, Heft 752 (Januar 2012), S. 1ff., hier S. 2.

³⁹ Jacques Delors / Romano Prodi / Guy Verhofstadt, Europe must plan a Reform, not a Pact, in: Financial Times, March 02, 2011. Für den oben in der Übersetzung verwendeten Ausdruck „Kungelei“ steht im Text das Wort „cabal“, Kabale.

⁴⁰ Übrigens waren sie nicht dafür, dass alles über einen Kamm geschoren würde – die Länder müssten je nach den realen Möglichkeiten Spielräume erhalten. Eben dies war auch schon in den ersten „blueprints“ für die WWU und ihre Wirtschaftsregierung vorgesehen.

⁴¹ Siehe „Der Spiegel“, Ausg v. 25.06.2012. Noch ein Jahr zuvor hatte Schäuble eine eher zurückhaltende Position vertreten: Seit ihrer Gründung habe die EU eine neue Form „supranationaler governance“ entwickelt, aber auf absehbare Zeit werde man sich „auf Instrumente der intergouvernementalen Zusammenarbeit“ konzentrieren müssen; das sei wohl für die Befürworter einer weitergehenden politischen Integration „nur die zweitbeste Lösung“, vor allem weil „die politischen Widerstände für eine weitere Vergemeinschaftung beim demokratischen Souverän in den allermeisten Mitgliedstaaten ... derzeit unübersehbar sind“, so: Wolfgang Schäuble, Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas, Rede in der Humboldt-Universität Berlin am 28. Januar 2011. Schäuble brachte freilich nicht zur Sprache, dass man in Berlin noch andere Widerstände gegen die bessere Lösung befürchten musste, nämlich die des Bundesverfassungsgerichts. Umso bemerkenswerter war der Mut, mit dem der Karlpreisträger des Jahres 2012 in Aachen Flagge zeigte.

⁴² Siehe Martin Winter, Neue Ziele für Europa: Westerwelle fordert Verfassungsdebatte in der EU, in: Süddeutsche Zeitung, 12.03.2012, S. 7; Viviane Reding, Mit einer Vision aus der Krise finden, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.03.2012, S. 10; Oliver Grimm, „Wir müssen Europa neu gründen...“, Interview mit Jean Piris, in: Die Presse, 09.12.2011, S. 2f.

Auch Frau Merkel hat sich jüngst für die „Politische Union“ ausgesprochen, und für die Abgabe weiterer Kompetenzen „an Europa“.⁴³ Die Aussage ist jedoch mehrdeutig.⁴⁴ Wer steht für „Europa“? Sieht die Kanzlerin die Sache so wie ihr Finanzminister? Oder geht es ihr um mehr Kompetenzen für die Vertreter der Hegemonialmächte im Europäischen Rat, und womöglich für die primäre Hegemonialmacht, nämlich Deutschland?⁴⁵ Möchte sie sich der Antwort auf diese Frage entziehen?

Vielleicht geht Schäuble zu weit, wenn er meint, die Kommission solle als künftige „europäische Regierung“ einem parlamentarischen Zweikammersystem gegenüberstehen, obschon ein solches – entsprechend den Vorbildern föderaler Ordnung – schon jahrzehntlang ein Standardkonzept in der europäischen Verfassungsdiskussion war.⁴⁶

⁴³ Siehe: Wiener Zeitung, 08.06.2012, S. 1: „Merkel will Macht an Brüssel abgeben“.

⁴⁴ Nämlich so wie der Ausdruck „Politische Union“: Dazu muss in Erinnerung gebracht werden, dass der Ausdruck einen Bedeutungswandel mitgemacht hat. Er wurde in den frühen 1960er Jahren von Gefolgsleuten Charles de Gaulles als Markenzeichen für ein intergouvernementales Steuerungssystem verwendet, das als Alternative (oder geradezu als Antithese) zur supranational ausgestalteten „Politischen Gemeinschaft“ entworfen worden war; die entsprechenden „Fouchet-Pläne“ wurden von den fünf Partnerstaaten Frankreichs nicht goutiert (dazu Robert Bloes, *Le „Plan Fouchet“ et le problème de l'Europe politique*, Bruges 1970; Hans von der Groeben, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1982, S.127ff.). Als etwa ein Dezennium später der erste Anlauf zur WWU unternommen wurde, bemühte sich Hans Tietmeyer mit Erfolg darum, dass in den „Werner-Bericht“ eine Aussage über den Zusammenhang von WWU und „Politische Union“ aufgenommen wurde. Was er damit meinte, verhehlte er nicht: eine supranational ausgestaltete Struktur, nicht etwa nur eine Konföderation; siehe Hans Tietmeyer, *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine politische Herausforderung*, in: *Europa-Archiv* 1971, S. 409ff. Dass dazu das knapp zehn Jahre vorher von gaulistischer Seite ins Spiel gebrachte Etikett „Politische Union“ aufgegriffen wurde, sollte anscheinend französische Bedenken gegen das Konzept unterlaufen. Seither wird auch dort, wo man Supranationalität bejaht, eine demokratische europäische „Polity“ (die nicht ohne supranationale Strukturzüge auskommt), als „Politische Union“ bezeichnet. Anderwärts (etwa in Paris) verbindet man mit dem Ausdruck jedoch nach wie vor die Vorstellungen, die mit den „Fouchet-Plänen“ verbunden sind.

⁴⁵ Das mit Anm. 38 belegte Zitat spitzt ja die bereits erwähnte These von Heinrich Triepel zu.

⁴⁶ Nur einige Beispiele der Forderung nach einem Zweikammersystem seien genannt: (1) Der im Rahmen eines 1930 von der „Revue des Vivants“ veranstalteten Preisausschreibens preisgekrönte Aufsatz von Robert Mangin über die Realisierung der Föderation der europäischen Staaten (in dieser Denkschrift wird übrigens auch der Begriff „supranationale Behörde“ verwendet!); (2) Die „Leitsätze für ein neues Europa“ der schweizerischen „Europa-Union“ vom 4. Februar 1940 und der darauf

Das Repräsentativorgan der Mitgliedstaaten wird jedenfalls eine stärkere Position haben müssen als der Bundesrat im System des Grundgesetzes. Die Union soll ein gefestigter „Bund“ bleiben, nicht zum Superstaat werden, vor allem nicht zu einem autoritär-intergouvernemental regierten. Übrigens verbietet der Artikel 23 des Grundgesetzes den Organen der Bundesrepublik, darauf auszugehen.

Aber was sollten sie sich stattdessen vornehmen? Jahrzehntlang schien die mit föderalen Zügen ausgestattete Politische Union außerhalb Deutschlands kaum Interesse oder gar Zustimmung zu finden. Aber das scheint sich zu ändern: In Frankreich mehren sich die für eine positive Aufnahme der deutschen Vorstellungen über „Politische Union“ eintretenden Stimmen. Sogar für den notorisch gegen die politische Integrationsvertiefung polemisierenden britischen „Economist“ ist erstmals der Begriff „federal“ keine Horrorkategorie mehr, sondern ein positiver Wegweiser. Die Auseinandersetzungen darüber werden mühsam sein, aber man darf ihnen nicht aus dem Weg gehen.

7. Ein Schlusswort

„Supranationale Integration“ – das war vor 60 Jahren die Bezeichnung für eine zukunftsweisende politische Konzeption. Sie geriet später aus der Mode. Heute wird ihre Ratio endlich wieder begriffen.

Die meisten in diesem Beitrag dafür gegebenen Belege sind Bekenntnisse zur Sache, vermeiden jedoch die Verwendung des Wortes „supranational“. Aber es gibt ein bemerkenswertes Dokument, dessen Verfasser sich davor nicht scheuen: Die „Mitteilung“ der Europäischen Kommission, in der sie im Spätherbst 2012 auf immerhin 58 Seiten ihre Vorstellungen über den Ausbau einer

beruhende 1941/1942 erarbeitete Verfassungsentwurf; (3) Der vom Kongress der Union Européenne des Fédéralistes in Rom 1948 verabschiedete „Vorentwurf einer Europäischen Verfassung“; (3) die 1948 verfasste Denkschrift der von Richard Graf Coudenhove-Kalergi gegründeten „Europäischen Parlamentarier-Union“ über eine Verfassung der Europäischen Föderation; (4) die auf den Abgeordneten Ronald W. G. Mackay zurück gehende Resolution der Beratenden Versammlung des Europa-Rats vom 23.11.1950 für eine Änderung des Statuts des Europarates; (5) der Entwurf der sogenannten „Ad-hoc-Versammlung“ für eine „Satzung der Europäischen Gemeinschaft“ vom 10. März 1953 (es handelt sich dabei um das Produkt des oben im Abschnitt 3 als „ersten Verfassungskonvent“ bezeichneten parlamentarischen Gremiums). Die jeweiligen Texte finden sich in dem vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik herausgegebenen Sammelwerk „Europa – Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, München 1962 und/oder in dem in Anm. 5 erwähnten Werk von Walter Lipgens (1986).

„vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion“ dargelegt und dabei für die Stärkung supranationaler und integrierter Strukturen plädiert hat – nicht etwa beiläufig oder gar verstohlen, sondern mehrmals und unmissverständlich.⁴⁷ Die EU wird als „einzigartiges Modell supranationaler Demokratie“ bezeichnet. Ihre Fortbildung müsse zu „Governance-Strukturen“ führen, die „im Einklang mit der Gemeinschaftsmethode“ zu gestalten seien.⁴⁸ Das bedeutet eine Absage an die von Angela Merkel gepriesene intergouvernementale „Unionsmethode“. Deren Vordringen betrachtet die Kommission, wie es scheint, als gefährliches Abgleiten in den „postdemokratischen Exekutivföderalismus“.⁴⁹ Sie holt das Supranationalisierungsrezept der „Übertragung von Hoheitsrechten“ aus der Tabuisierung heraus.⁵⁰ Die Botschaft ist eindeutig: „Das Fehlen starker integrierter Institutionen auf EU-Ebene hat ... effektiv zu einer Umkehr der Integration und zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und Privathaushalte geführt“.⁵¹ Die „progressive weitere Integration des Euro-Währungsgebiets zu einer umfassenden Banken-, Fiskal- und Wirtschaftsunion“ sei nötig, mit parallelen Schritten „zu einer politischen Union mit verstärkter demokratischer Legitimation und Rechenschaftspflicht“,⁵² und dazu müsse eine „größere Reform der Verträge“ ins Werk gesetzt

werden,⁵³ freilich nicht auf einmal, sondern stufenweise.⁵⁴

Die „europäische Diskussion“, zu der das Dokument einen Auftakt geben soll, hat diese Thesen noch kaum adäquat aufgegriffen. Ob das noch stattfinden und damit die „supranationale Integration“ wieder zum Thema oder gar zu einer ernst genommenen politischen Handlungsperspektive wird?

Politik, meinten noch im vergangenen Jahr Wolfgang Schäuble und andere „Realisten“, sei – mit Bismarck zu reden – die Kunst des Möglichen. Inzwischen haben wir mit Wolfgang Schäuble und anderen Grund, an ein anderes Wort (es stammt von Paul Valéry) zu denken: Politik ist die Kunst, das Notwendige möglich zu machen.

Der Autor war außerstande, den Beitrag alsbald nach der mündlichen Präsentation durchzusehen, um ihn publikationsreif zu machen. Der Redestil wurde beibehalten. Der Argumentationsgang wurde nicht verändert. Einige erst später zur Verfügung stehende Texte und Hinweise wurden jedoch noch eingearbeitet.

⁴⁷ Dokument COM(2012) 777 final vom 28.11.2012: „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion“. Siehe insbesondere S. 11, 13, 15, 30, 36, 39, 40, 41, 43.

⁴⁸ Ebd. S. 41.

⁴⁹ Siehe oben bei Anm. 32. Zur „Unionsmethode“ vgl. Antonio Missiroli, Eine kleine Abhandlung über Methoden und ihre Formen in der EU-Praxis, in: *Integration* 3/2011, S. 247ff., sowie Manuel Sarrazin / Sven-Christian Kindler, „Brücke sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode, in: ebd. 3/2012, S. 213ff. Klarerweise kann die Kommission der „Unionsmethode“ schon um ihres institutionellen Eigeninteresses willen kaum etwas abgewinnen.

⁵⁰ Es gibt einige mehrdeutige Wendungen: auf S. 13 wird von „Transfers politischer Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene“ gesprochen, auf S. 15 von der „Zusammenführung“ von Hoheitsrechten“, auf S. 39 von einer „Übertragung“ von solchen (nämlich der Staaten) auf die europäische Ebene, auf S. 40 ist von „Souveränitätsrechten“ die Rede, die an die EU übertragen werden müssten. Die Endstufe der „politischen Union“ erfordere die „Bündelung der Hoheitsrechte“ (S. 36); damit sind anscheinend die bereits auf Unionsebene bestehenden gemeint.

⁵¹ Ebd. S. 11.

⁵² Ebd. S. 15.

⁵³ Ebd. S. 35.

⁵⁴ Ebd. S. 13-15. In Verbindung damit wird auch das Verhältnis von Euro-WWU und EU-27 (ab 01.07. 2013: EU-28) angesprochen (S. 15-17).

Literaturverzeichnis

- Adenauer, Konrad:* Briefe 1949-1951, Berlin 1984.
- Bieber, Roland:* Demokratische Legitimation in Europa – Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten, in: Die Union – Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen, 1/1999, S. 55ff.
- Bloes, Robert:* Le „Plan Fouchet“ et le problème de l'Europe politique, Bruges 1970.
- Boehringer, Simone:* Die EU behandelt Ihre Verfassung wie einen Fetzen Papier, in: Süddeutscher Zeitung vom 03.02.2012.
- Brunkhorst, Hauke:* Europäischer Bonapartismus? Demokratie in der europäischen Krise, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2012, S. 83ff.
- Caesar, Rolf:* Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Caesar, Rolf / Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1994, S. 236ff.
- Delors, Jacques:* Erinnerungen eines Europäers, Berlin 2004.
- Delors, Jacques / Prodi, Romano / Verhofstadt, Guy:* Europe must plan a Reform, not a Pact, in: Financial Times vom 03.02.2011.
- Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Text nach Europa-Archiv 6/1971, 139ff.
- Europäische Kommission:* Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion. COM (2012) 777 final vom 28.11.2012.
- EWG-Kommission:* Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe. COM (62) 300 vom 24.10.1962.
- Fischer, Joschka:* Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Integration 3/2000, S. 149ff.
- Flassbeck, Heiner:* Merkels Pakt, des Euros Pleite, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2011, S. 9ff.
- Gammelin, Cerstin:* „Wir werden den Griechen keine Ruhe lassen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.02.2010.
- Gammelin, Cerstin:* EU stellt Griechenland unter Zwangsverwaltung, in: Süddeutsche Zeitung vom 04.02. 2010.
- Gläsgen, Michael:* „Wir werden bedingungslos sparen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 23.10.2010.
- Griller, Stefan:* Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), in: Journal für Rechtspolitik, 20/2012, S. 177ff.
- Grimm, Georg:* Europa in der Krise – Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Klaus Köhler / Hans -Eckart Scharrer (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in der Krise, Hamburg 1974, S. 57ff.
- Grimm, Oliver:* „Wir müssen Europa neu gründen“, Interview mit Jean-Claude Piris, in: Die Presse vom 09.12.2011.
- Groeben, Hans von der:* Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1982.
- Habermas, Jürgen:* Zur Verfassung Europas, Frankfurt am Main 2011.
- Hufeld, Ulrich:* Zwischen Notrettung und Rütlichswur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: Integration 2/2011, S.127ff.
- Krüger, Herbert:* Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964.
- Lipgens, Walter:* 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984, Bonn 1986.
- Magagnoli, Ralf:* Italien und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, Frankfurt am Main 1999.
- Mangold, Hermann von / Klein, Friedrich:* Das Grundgesetz, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt am Main 1957.

Merkel will Macht an Brüssel abgeben, in: Wiener Zeitung vom 08.06.2012.

Missiroli, Antonio: Eine kleine Abhandlung über Methoden und ihre Formen in der EU-Praxis, in: *integration* 3/2011, S. 247ff.

Monnet, Jean: Geheimmemorandum vom 3. Mai 1950, in: *Europäische Gemeinschaft* 7/1970, S. 31f.

Monnet, Jean: Erinnerungen eines Europäers, München 1978.

Müller, Volker: In gespannter Verfassung, in: *Das Parlament* vom 28.11.2011, S. 11.

Müller-Graff, Peter-Christian: Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: *integration* 4/2011, S. 289ff.

Nettesheim, Martin: Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 20/2012, S. 1409ff.

Reding, Viviane: Mit einer Vision aus der Krise finden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 09.03.2012.

Rödl, Florian: Europa im Notstandsmodus, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2012, S. 5ff.

Sarrazin, Manuel / Kindler, Sven-Christian: „Brücke sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode, in: *integration* 3/2012, S. 213ff.

Schäuble, Wolfgang: Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas. Rede in der Humboldt-Universität Berlin am 28. Januar 2011.

Schmitt, Carl: *Die Diktatur*, 2. Aufl., München/Leipzig 1928.

Schmitt, Carl: *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931.

Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, Neudruck der 3. Aufl., Berlin 1957.

Schneider, Heinrich: Die „Europäische Wirtschaftsregierung“ – Ein altes Projekt – und was daraus werden mag, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* Jg. 67/2012, S. 315ff.

Schneider, Heinrich: Von der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ der EU zur Neuauflage der

„Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“, in: Erich Reiter (Hrsg.): *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Bd. 1, Hamburg 2002, S. 79ff.

Schneider, Peter: *Ausnahmestandard und Norm – Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt*, Stuttgart 1957.

Schönberger, Christoph: Die Europäische Union als Bund – Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 129/2004, S. 81ff.

Schönberger, Christoph: Hegemon wider Willen – Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: *Merkur*, Heft 752/Januar 2012, S. 1ff.

Tietmeyer, Hans: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine politische Herausforderung, in: *Europa-Archiv* 12/1971, S. 409ff.

Triepel, Heinrich: *Die Hegemonie*, Stuttgart 1943.

Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung: Zur französisch-deutschen Kontroverse, in: Knoll, Bodo / Pitlik, Hans (Hrsg.): *Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union*, Festschrift für Rolf Caesar, Baden-Baden 2009, S. 177ff.

Winter, Martin: Neue Ziele für Europa: Westerville fordert Verfassungsdebatte in der EU, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12.03.2012.

Zum Autor

Heinrich Schneider, *1929, Jugend in Bamberg, Studium (Philosophie, Theaterwiss., Psychologie, Germanistik, Politik- und Sozialwiss.) in Bamberg, Cleveland/Ohio (USA) und München. Philos. Promotion über ein Thema zur philos. Anthropologie des dramatischen Spiels (München 1955). 1955-1959 aktiv in der Europ. Bewegung (u.a. Präsident der Jeunesses Européennes Fédéralistes); 1959-1962 Dozent und Stv. des Direktors der Akademie für Politische Bildung in Tutzing; 1963-1968 Prof. für Politische Wissenschaft (Nachfolger von W. Hennis) in Hannover; 1968-1971 Inh. d. neuen Lehrkanzel für Philosophie der Politik und Ideologiekritik, Univ. Wien; 1971-1991 Ordinarius für Politikwissenschaft, ebd. 1995/96 Jacques-Delors-Lehrstuhl für Europapolitik d. Universitätenverbunds ALMA (Aachen/Liège/Maastricht). 1986-1989 Delegationsmitglied, 1989-2004 Stv. Missionschef des Hl. Stuhls bei der KSZE/OSZE. Seit 1996 langjähr. Engagement im interreligiösen Dialog.

Langjähr. Vorsitz (nun Ehrenvorsitz) des Wiss. Direktoriums des Instituts für Europäische Politik Berlin; seit 1978 Hrsg. der Vierteljahrsschrift „integration“, mehr als 600 Veröffentlichungen.

Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de einreichen.

Impressum

Universität Passau
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau
E-mail: jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de
Fon: +49 (0)851 509 2981
Fax: +49 (0)851 509 2977
www.uni-passau.de/goeler

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für
lebenslanges
Lernen