

P ● ● ● POLSKI
P ● ● ● PRZEGLĄD
● S ● ● STOSUNKÓW
● ● M ● MIĘDZYNARODOWYCH



RADA NAUKOWA

Marek Bankowicz, Jerzy Borzecki, Sandra Cavallucci, Oliver Dörr, Zaur Gasimov, Janusz Gilas, Ēriks Jēkabsons, Elżbieta Karska, Marek Kornat, Zbigniew Lewicki, Włodzimierz Marciniak, Cezary Mik (przewodniczący), Bogdan Musiał, Mariusz Muszyński, Zbigniew B. Rudnicki, Jadwiga Staniszkis, Bogumił Szmulik, Ewa Thompson, Krzysztof Warchałowski

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Redaktor Naczelny – Mariusz Muszyński
Pierwszy Zastępca Redaktora Naczelnego – Elżbieta H. Morawska
Zastępca Redaktora Naczelnego – Zbigniew B. Rudnicki
Sekretarz Redakcji – Magdalena Satora
Zastępca Sekretarza Redakcji – Natalia Kohtamäki

RECENZENCI

Jarosław Bratkiewicz (Warszawa), Steffen Hindelang (Odense), Sławomir Józwiak (Toruń),
Natalia Kohtamäki (Warszawa), Krzysztof Kwiatkowski (Toruń), Jadwiga Nadolska
(Warszawa), Ewa Popławska, (Warszawa), Adelheid Puttler (Bochum)

PROJEKT OKŁADKI

Justyna Kopecka

© Copyright by Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Warszawa 2019

ISSN 2300-1437

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

Publikacja jest efektem projektu współfinansowanego przez

Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

SPIS TREŚCI

■ ■ ■ ARTYKUŁY

SZYMON PAWŁOWSKI, <i>Introduction</i>	5
ADAM WIELOMSKI, <i>Uwagi dotyczące „niemieckości” cesarstwa w średniowieczu</i>	9
GERD MORGENTHALER, <i>Wohin führt die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV)? Eine Analyse der möglichen Ziele und verfügbaren Mittel</i>	49
KATHRIN LOER, <i>Europa ist mehr als Brüssel: Die politische Debatte zur Zukunft Europas</i>	95
OLIVER DÖRR, <i>Zukunft durch Differenzierung – Differenzierte Integration als Zukunftsmodell der Europäischen Union</i>	107
MARIUSZ MUSZYŃSKI, <i>As much Union, as it is beneficial. 10 causes of the integration crisis and 10 proposals for a reform</i>	121
NATALIA KOHTAMÄKI, <i>Agenda Unii Europejskiej na rzecz lepszego stanowienia prawa. Przełom czy stagnacja w rozwoju mechanizmów regulowania rynku?</i>	145
<i>Informacje dla autorów</i>	171
<i>Style Guide for Authors</i>	175



„(...) dla mocniejszego spojenia wspólny i wzajemny miłości braterski (...) stare sprzymierzenia ponowili i umiarkowali w tym wszystkim, jako niżej opisano. Iż już Krolestwo polskie i Wielgie Księstwo litewskie jest jedno nierozdzielne i nieróżne ciało, a także nieróżna ale jedna a spólna Rzeczpospolita, która się z dwu państw i narodów w jeden lud zniosła i spoiła”¹.

„Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind“².

THE FUTURE OF EUROPE – THE POLISH AND GERMAN PERSPECTIVE

In September 2017, at the Cardinal Stefan Wyszyński University, the scientific conference “The Future of Europe – the Polish and German perspective” took place. In this yearbook we will consider this, still very current topic. The conference could not have taken place without the support of the Foundation of the German-Polish Cooperation, whom we thank again in this paper.

Both the Germans and the Poles want to contribute to a common Europe – as follows from the constitutional provisions of their countries. In accordance with the preamble of the German *Grundgesetz* (the constitution),

¹ Pkt 2 i 3 Aktu Unii Lubelskiej 1569 r. „(...) for a stronger coupling of the common and reciprocal fraternal love (...) inferred in all this as below described: That the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania are already one inseparable and undifferentiated body; and hence an undifferentiated and single, shared Commonwealth of two states and nations has risen up and joined together as one people.

² § 5 Pauluskirchenverfassung 1848 r.

the German people, to promote world peace, should act as an equal partner in a united Europe. The Polish constitution indicates, similarly, that „We, the Polish Nation – all citizens of the Republic (...) Aware of the need for cooperation with all countries for the good of the Human Family (...) Hereby establish this constitution of the Republic of Poland”. Poland has the experience of coexistence as a remote partner in the multinational State of the Polish-Lithuanian-Ruthenian bloc – during the First Republic. Problems, which it then had to overcome – ensuring the effectiveness of the law, the peaceful inclusion of citizens of different faiths, a painstaking construction of common values, overcoming the weaknesses of state institutions – have now become a challenge for a united Europe. Looking for solutions, we may also look at the process of reunification of Germany, which in the democratically adopted *Pauluskircheverfassung*, anchored the fundamental principle of the EU already in XIX century – the principle of subsidiarity and the principle of delegated powers. Looking for answers to the question of what the future of Europe will be, we can draw from the historical experience of our respective nations.

Prof. Adam Wielomski, in his article about The Holy Roman Empire Of The German Nation, discusses the problems in building the confederation of federal states, a difficult-to-define legal entity. At its core, the *Staatenverbund* has many features in common with today’s European Union. So is the future of Europe something akin to the Holy Roman Empire? The answer we may find in the following articles.

Prof. Gerd Morgenthaler, using the example of the crisis of the euro, demonstrates an integration method, in particular the Monnet method. The core of the Monnet method was and is the transference of “powers” by member states “to achieve their common objectives”. The results should be the establishing of an „ever closer Union among the peoples of Europe”. But the finale stage of integration is not stable and not defined in the treaties. The end station for the EU has not yet been determined, nor reached. The aim of the European integration project must be designated by the nation of Europe, in the spirit of the Enlightenment, while respecting the common European heritage to carry it out.

Dr Kathrin Loer explains the integration plan of the European Commission established in the document „The Future of Europe”. She critically examines

the ideas of the Commission from the perspective of integration research. Dr Loer describes the scenarios and ideas included in the EU-white paper, and examines it with the political research instruments. Especially, she deliberates social issues that play an essential role for the European population.

Prof. Oliver Dörr presents the process of integration from a different perspective. Pointing out the opportunity to preserve the coherence of the EU with partial differentiation integration, his argument goes that the challenge will be to find such a level of differentiation that takes into account the different opinions of individual member states and still leaves intact the core of the European legal community. The core of European integration is the basic principles of European Union law, such as the direct effect of EU law and the acceptance and execution of the final decisions by the Court of Justice of EU, yet also the equal validity of Union rights. The core of EU values is non-negotiable.

Another perspective to look at the integration process proposes Prof. Mariusz Muszyński, who points to the need for a pragmatic approach to the EU, which is needed for the further acceptance of the peoples of Europe, and must bring tangible benefits to individual EU citizens. He discusses the 10 threats for integration and gives proposals for reforms. Interesting is his comparison of the Court of Justice of the European Union with other international courts. Prof. Muszyński points to the need to strengthen the independence of the CJUE to establish its international standard. Such a standard presumes that international judges must be independent to the states they were delegated by. The selection of the judges of the CJUE, which is made by the governments of the member states, does not guarantee such independence. It is also not sufficiently democratically legitimate, in a way that the highest national courts are. The CJUE is therefore stuck somewhere between international courts and national courts.

At the end of the considerations about the future of the Europe we present the explanation about the changes in the European financial market. Dr Natalia Kohtamäki presents an article about the agencies of European Union. This article is an imported statement in the discussions about the impact of a more and more integrated financial market on the process of European state building.

Despite their troubled history, the Polish and German nations today are friendly and cooperating countries. Both have similar desires and dreams – a common, secure and wealthy Europe for all. A home based on common values. To build such a Europe, the Poles can look into their own history to find the value of compromise. In the year 1573, the Warsaw Confederation Act safeguarded religious tolerance to Protestants and Catholics. Therefore, though both sides of the document expected their opponents to enter hell after their deaths, they were willing to accept these dissenting religions co-existing peacefully while alive. Germany, in turn, can call up its great tradition of resistance in the 19th century in the name of the freedoms of science and speech, and other liberal freedoms. In 1837, seven professors from the University of Göttingen protested against the derogation of the Liberal Constitution of the Kingdom of Hanover: Christoph Dahlmann (historian and constitutionalist), Wilhelm Eduard Albrecht (lawyer), Georg Heinrich August Ewald (theologian), Georg Gottfried Gervinus (professor of history), Jacob und Wilhelm Grimm (professors of German studies) and Wilhelm Weber (physicist). All were removed from the University. They risked their career, and faced the consequences being a free people and free scientists. For them not all compromises were acceptable.

The confirmation or reconstruction of reasonable compromises between its member states is an essential task for the EU. It is our common goal, as Europeans, Germans, and Poles, and, equally, as scientists. I am sure that we will achieve our task as I am an optimist when it comes to the future of Europe – our future.

Szymon Pawłowski

Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego

GERD MORGENTHALER¹

WOHIN FÜHRT DIE „VERWIRKLICHUNG EINER IMMER ENGEREN UNION DER VÖLKER EUROPAS“ (ART. 1 EUV)? EINE ANALYSE DER MÖGLICHEN ZIELE UND VERFÜGBAREN MITTEL²

Schlüsselbegriffe: Europäische Union, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Euro, Wirtschafts- und Währungspolitik, Werte der Union, Staatenverbund

Keywords: European Union, Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Euro, Economic and Monetary Policy, Values of the Union, *Staatenverbund*

A. EINFÜHRUNG

Der Vertrag über die Europäische Union beginnt in seiner aktuellen Fassung mit den Worten (Art. 1 UAbs. 1 und 2 EUV):

„Durch diesen Vertrag gründen die Hohen Vertragsparteien untereinander eine Europäische Union (...), der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.

¹ Professor Dr. Gerd Morgenthaler, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Siegen (Fakultät III), morgenthaler@recht.uni-siegen.de.

² Beim vorliegenden Aufsatz handelt es sich um die erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser im September 2017 in Warschau gehalten hatte. Das Manuskript wurde im Oktober 2018 fertiggestellt.

Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.“

Wir blicken mittlerweile auf eine über 60-jährige Geschichte der Europäischen Union zurück. Von gemeinsamen Zielen und dem Gedanken einer Einheit, der in dem Wort „Union“ zum Ausdruck gebracht wird, ist in letzter Zeit allerdings im politischen Alltag nicht mehr viel zu spüren.

Gegründet in der desolaten Situation der unmittelbaren Nachkriegszeit und unter dem Eindruck einer Spaltung des europäischen Kontinents in zwei Blöcke, nahm die Europäische Gemeinschaft in ihren ersten Jahrzehnten eine überaus positive Entwicklung, die angesichts der Ausgangslage für viele vermutlich überraschend kam. Sie vertiefte sich nicht nur, indem sie ihre hoheitliche Tätigkeit über den engeren wirtschaftlichen Bereich hinaus auf immer weitere Gebiete der Politik und der rechtlichen Gestaltung ausdehnte, sondern übte als weithin sichtbares Erfolgsmodell über den Kreis der sechs Gründungsmitglieder hinaus auch große Anziehungskraft auf weitere Völker aus, die sich in mehreren Erweiterungsrunden dem Projekt anschlossen. Schließlich kam es mit dem Fall der Berliner Mauer und des „eisernen Vorhangs“ sogar zur Überwindung der Spaltung Europas und seit den 1990er Jahren zum Beitritt einer Reihe mittel- und osteuropäischer Länder, die damit politisch und wirtschaftlich wieder Anschluss an den westlichen Teil des Abendlands fanden.

Ausgerechnet dieser Moment des Triumphs erscheint jedoch im Nachhinein als Beginn einer Phase von Problemen und Zweifeln³. Die Ereignisse sind bekannt, so dass es hier genügt, einige Stichworte zu nennen: Es begann mit der Eurokrise, die in einigen Ländern der „Südschiene“ zu schweren Konjunkturerinbrüchen führte und die trotz einer Serie von Krisengipfeln und einer Reihe von Notprogrammen bis heute nicht bewältigt zu sein scheint. Dann folgte die Migrationskrise mit einem außer Kontrolle geratenen Massenzustrom von Menschen aus dem Nahen Osten und aus Afrika, für welche sich ebenfalls trotz mehrfacher Krisengipfel und diverser

³ Die einschlägige Literatur ist nicht mehr zu überblicken; s. statt vieler: P. Graf Kielmannsegg, *Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte*, Baden-Baden 2015; *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, hg. v. G. Kirchhof, H. Kube, R. Schmidt, 2. Aufl., Tübingen 2017.



Maßnahmenpakete im Streit um Forderungen nach effektiven Grenzkontrollen einerseits und einer gerechteren Lastenverteilung andererseits bis heute keine Lösung abzeichnet. Und schließlich sind wir seit dem vergangenen Jahr mit dem so genannten Brexit zum ersten Mal mit dem Fall eines Austritts befasst, wobei es sich auch noch um ein besonders gewichtiges Mitglied handelt, welches dem gemeinsamen Projekt den Rücken kehrt.

Hat die Europäische Union ihren Zenit überschritten? Steht sie vielleicht gar vor dem Verfall?

Es ist nicht unsere Sache als Rechtswissenschaftler, die Zukunft vorauszusagen. Sehr wohl aber gehört es zu unseren Aufgaben, anhand der vertraglichen Grundlagen des europäischen Einigungsprozesses mit juristischen Methoden der Frage nachzugehen, welchen tieferen Sinn die Mitglieder der Europäischen Union ihrem Großprojekt bei der Vertragsunterzeichnung beimaßen und welche Ziele sie infolgedessen vor Augen hatten, als sie dieser Union – wie Art. 1 EUV es ausdrückt – „Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele“ übertrugen.

Im Folgenden soll versucht werden, einen Beitrag zur Klärung dieser Fragen zu leisten. Dazu ist zunächst der historische und machtpolitische Hintergrund des europäischen Einigungsprojekts auszuleuchten (unten B.) sowie nach einer Betrachtung der Eurokrise (unten C.) und ihrer Parallelen in der Migrationskrise kurz Bilanz zu ziehen, um nachfolgend die europäischen Gründungsverträge hinsichtlich der Ziele und Mittel der europäischen Integration zu analysieren (unten D.) und schließlich über die damit angelegten Szenarien politische Handlungsoptionen aufzuzeigen (unten E.). Hierbei ist von folgenden zwei Prämissen und Arbeitshypothesen auszugehen:

1. Der europäische Integrationsprozess war von Anfang an das Spielfeld konkurrierender und zum Teil miteinander unvereinbarer Zielprojektionen der verschiedensten Macht- und Interessengruppen. Diese Zielprojektionen erschöpfen sich nicht immer in den feierlich proklamierten „gemeinsamen Zielen“ im Sinne des Art. 1 EUV. Stattdessen war die Geschichte der Integration mindestens ebenso von verdeckten Strategien geprägt, die auf eine eher instrumentale Betrachtung des Europarechts schließen lassen – nicht im Sinne

von Verschwörungstheorien, aber durchaus im Sinne von Politik als Schachspiel⁴.

2. Unabhängig von diesen partikularen und möglicherweise verdeckten Zielprojektionen ergeben sich aus den europäischen Verträgen „gemeinsame Ziele“, die mit den klassischen juristischen Auslegungsmethoden durchaus objektiv fassbar sind und durch die in den Verträgen mehrfach angesprochenen „Werte der Union“ (Art. 2 EUV) einen eindeutigen Bezug auf die kulturellen Wurzeln des Abendlands enthalten. Versteht man diesen Bezug richtig, so bietet er auch gegenüber Umdeutungsversuchen ein festes Fundament für die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“.

Angesichts einer zunehmend polarisierten Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, die zwischen den Extremen einer vorbehaltlosen „Europa“-Euphorie auf der einen und zunehmender „Europa“-Skepsis oder gar -Feindschaft auf der anderen Seite schwankt, müssen die beiden hier angesprochenen Punkte besonders betont werden, weil nur auf ihrer Grundlage tragfähige Lösungen entwickelt werden können: Der Hinweis auf den realpolitischen Hintergrund mahnt zur Nüchternheit. Er soll verhindern, dass eine allzu idealistische Begeisterung für die Einigung Europas vergisst, was Politik letztlich immer ist: die Kunst des Möglichen. Umgekehrt kann nur die stete Erinnerung an die gemeinsamen kulturellen Wurzeln die latent drohende Gefahr bannen, dass der große Gedanke im tagespolitischen Gezerre in Vergessenheit gerät: Unser Kontinent steht in der Tradition einer einzigartigen Hochkultur, die zugleich Erbe und Verpflichtung ist.

Mit anderen Worten: Man muss wissen, welches Spiel gespielt wird und was auf dem Spiel steht. Nur so kann es gelingen, die zwingend notwendig gewordene Debatte um die politische Zukunft Europas ebenso rational wie engagiert zu führen.

⁴ Für eine „realistische“ (oder „neo-realistische“) Betrachtungsweise der internationalen Politik s. insbesondere K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979; Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997; J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2. Aufl., New York 2014.



B. DER HISTORISCHE UND MACHPOLITISCHE HINTERGRUND DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

I. ZIELE UND STRATEGIEN

In der Diskussion um die Ziele des europäischen Projekts wird in der Regel hinsichtlich der Befürworter zwischen zwei Strömungen unterschieden, nämlich zwischen denen, die in der Nachfolge Richard Coudenhove-Kalergis⁵ letztlich die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa anstreben, und denen, welchen im Sinne Charles de Gaulles eher ein Europa der Vaterländer („Europe des patries“) vorschwebt. Bedeutende Repräsentanten der erstgenannten Gruppe waren sicher der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl⁶ und der geistige Gründungsvater der drei ursprünglichen Gemeinschaften Jean Monnet⁷, der als Initiator des Schuman-Plans⁸ den Startschuss für den Integrationsprozess gab und in ihn auch die später so genannte „Methode Monnet“⁹ einbaute, die zu

⁵ R.N. Coudenhove-Kalergi, *Kampf um Paneuropa*, 3 Bände, Wien/Leipzig 1925-1928; idem, *Weltmacht Europa*, Stuttgart 1971. Im erstgenannten Werk schreibt R.N. Coudenhove-Kalergi: „Die Europäische Frage lautet: Kann Europa in seiner politischen Zersplitterung seinen Frieden und seine Selbständigkeit den wachsenden außereuropäischen Weltmächten gegenüber wahren – oder ist es gezwungen, sich zur Rettung seiner Existenz zu einem Staatenbunde zu organisieren?“, Band 2, 1926, S. 7.

⁶ Im Frühjahr 1991 soll Helmut Kohl im CDU-Bundesvorstand erklärt haben: „Das erste Ziel heißt für mich, nach der deutschen Einheit den entscheidenden Beitrag zum Bau der Vereinigten Staaten von Europa zu bringen, so daß niemand mehr das Ziel verändern kann“; zitiert in H.P. Schwarz, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München 2012, S. 692. S. zuletzt auch H. Kohl, *Aus Sorge um Europa. Ein Appell*, München 2014.

⁷ Jean Monnet gründete 1955/56 das Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa (Fr. *Comité d'action pour les Etats Unis de l'Europe*), das er allerdings bereits 1975 wieder auflöste, weil es nach seiner Überzeugung durch die Schaffung des Europäischen Rates überflüssig geworden war; vgl. J. Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München/Wien 1978, S. 528. Nach Einschätzung von W. Wessels, *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Reihe Politikwissenschaft des IHS, Nr. 74, Wien 2001, S. 5 und 8, blieb Monnet „bei den Visionen und Utopien unscharf“. Das Endziel des Wegs habe er „mit einigen allgemeinen Begriffen bewusst im Nebel gelassen“.

⁸ Die sog. Schuman-Erklärung v. 9.5.1950 enthielt den Vorschlag der französischen Regierung zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Wortlaut s. unter: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de, DATA).

⁹ Zu den acht „Markenzeichen“ der Methode Monnet s. W. Wessels, op. cit., S. 7-10 m.w.N.

einem der praktisch wirksamsten Antriebe für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union wurde.

Die konzeptionelle Leitidee des Integrationsprojekts war es von Anfang an, nach den beiden verheerenden Weltkriegen das Gegeneinander zwischen den europäischen Nationen zu überwinden und eine völlig neue Ordnung zu schaffen, die sich nicht ausschließlich auf die nach dem Ersten Weltkrieg eingesetzten repressiven Mittel der Nachkriegspolitik – wie Gebietsabtretungen, Internationalisierungen und Reparationsverpflichtungen – stützte, welche immer auch den Keim künftiger Konflikte in sich bergen, sondern in erster Linie einen auf Versöhnung und Kooperation abzielenden Ansatz wählte. Die Schuman-Erklärung drückte dies mit folgenden Worten aus: „Europa läßt sich nicht mit einem Schläge herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“¹⁰ Indem die Gründungsmitglieder der Montan-Union, der Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Pariser Vertrag¹¹ und in den Römischen Verträgen¹² Hoheitsrechte auf Organe dieser neu gegründeten Gemeinschaften übertrugen, ihnen also Aufgaben zur gemeinsamen Erfüllung und entsprechende Befugnisse zuwiesen, erkannten sie ihre wechselseitige Abhängigkeit voneinander an und institutionalisierten diese auf der Basis souveräner Gleichheit.

Statisch und auf Stabilität angelegt waren die dabei gewählten organisatorischen Arrangements allerdings nicht. Vielmehr ermöglichten die übertragenen Kompetenzen den Organen der Europäischen Gemeinschaften von Anfang an das Betreiben von „Politiken“, die Kollateraleffekte hatten, welche ihrerseits unerwünscht sein mussten und deshalb voraussehbar schon bald zu erneuter Revision der Verträge zwangen, mithin zu noch engerer

¹⁰ S. oben Fn. 8; N. Wessels, op. cit., S. 7 f., wandte sich Monnet damit „bewusst gegen eine langatmige Diskussion von Verfassungsentwürfen (...): nicht allgemeine Grundsatzverkündigungen, sondern möglichst konkrete Projekte begründen und tragen den Integrationsprozess.“

¹¹ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl v. 18.4.1951.

¹² Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EURATOM-Vertrag und Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25.3.1957.



Integration. So war es insbesondere bei dem im Rahmen der EWG einzurichtenden Gemeinsamen Markt, der aufgrund der so genannten Marktfreiheiten (Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrsfreiheit) die zusätzliche und immer weiter fortschreitende Übertragung von Rechtsangleichungs- und Rechtsgestaltungskompetenzen auf europäische Instanzen nötig machte, um etwa im Bereich der Gesundheits-, Sozial- und Umweltpolitik ein standortkonkurrenzbedingtes Absenken der Standards („race to the bottom“) zu verhindern.

Der Kern der „Methode Monnet“ bestand und besteht somit darin, die in Art. 1 EUV angesprochene Übertragung von „Zuständigkeiten“ durch die Mitgliedstaaten „zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele“ so auszugestalten, dass daraus gerade kein stabiler Zustand entsteht, sondern im Gegenteil eine zusätzliche Integrationsdynamik¹³ freigesetzt wird¹⁴, welche in Richtung der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ führt, auch wenn die konkrete „finalité politique“ in den europäischen Verträgen bislang in „konstruktiver Mehrdeutigkeit“¹⁵ bewusst offen bleibt.

II. GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Es wäre jedoch falsch, bei der Suche nach europäischen Zielprojektionen angesichts der genannten Gründungsväter und Protagonisten den Blick nur nach innen, nach Kontinentaleuropa zu richten. Es ist kein Geheimnis, sondern offenkundig und gehört zu jeder realistischen Lageanalyse,

¹³ Vgl. G. Morgenthaler, *Der Euro – zwischen Integrationsdynamik und Geldwertstabilität*, „Juristische Schulung“ 37 (1997), H. 8, S. 673 ff.

¹⁴ W. Wessels, op. cit., S. 8, fasst dies so zusammen: Die Methode Monnet zielt auf einen „Endpunkt in einem mehrstufigen Prozess (...), in dem die Mitgliedstaaten langsam erkennen, dass sie für ihre Ziele nicht nur locker zusammenarbeiten können, sondern – um effektiv zu werden – einen realen Souveränitätstransfer vornehmen müssen“.

¹⁵ H. Schneider, *Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit*, [In:] *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, hg. v. M. Jopp, A. Maurer, H. Schneider, Bonn 1998, S. 41; P. Graf Kielmannsegg, op. cit., S. 135, nennt das in politischen Diskussionen oft genannte Integrationsziel „Politische Union“ einen „uneindeutigen Schlüsselbegriff“.

dass die Idee zur Einigung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg in eine größere geopolitische Konstellation eingebunden war. Wie die NATO so diente auch die Gründung der drei Europäischen Gemeinschaften den strategischen Interessen der Vereinigten Staaten von Amerika als der fortan dominierenden Macht des „Westens“¹⁶. Ihr Zweck war, wie es der erste NATO-Generalsekretär Lord Hastings Ismay für die Verteidigungsallianz ausgedrückt haben soll, „to keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down“¹⁷.

Bekanntlich hatte Frankreich unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst eine andere Politik verfolgt. In einem ersten Vorschlag hatte kein anderer als Jean Monnet noch 1947 ganz im Sinne des Denkens, welches auch nach dem Ersten Weltkrieg geherrscht hatte, drakonische Maßnahmen gegen Deutschland gefordert („Monnet-Plan“)¹⁸. Die hier vorgesehenen weitgehenden Eingriffe in den Territorialbestand und in die industrielle Infrastruktur hätten – in Übereinstimmung mit Forderungen, wie sie zum Beispiel während des Krieges im amerikanischen Morgenthau-Plan¹⁹ zum Ausdruck kamen – Deutschland zu einem reinen Agrarstaat gemacht und das Land letztlich als machtpolitischen Faktor auf Dauer ausgeschaltet. Dies war aber angesichts des gerade aufbrechenden Konflikts mit der Sowjetunion und angesichts der sich herauskristallisierenden Spaltung Europas in zwei Blöcke keineswegs im Interesse der USA. Jean Monnet, der schon immer über enge Beziehungen zu politischen Kreisen in den Vereinigten Staaten verfügt hatte, hielt sich in dieser Phase viel jenseits des Atlantiks auf. Man

¹⁶ S. z.B. American Council on Foreign Affairs, *Regionalism and World Organization: Post-War Aspects of Europe's Global Relationships*, Washington D.C. 1944. Grundlegend zur Rolle der europäischen Integration im Rahmen der US-amerikanischen Außenpolitik der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg G. Lundestad, *„Empire“ by Integration. The United States and Integration, 1945-1997*, Oxford 1998.

¹⁷ Der Ausspruch wird (in sprachlich leicht voneinander abweichenden Versionen) immer wieder kolportiert, u.a. von G. Lundestad, op. cit., S. 167; J. Nye, *The Paradox of American Power*, London 2002, S. 33; J. Joffe, *NATO. Soldiering On.*, „Time Magazine“, 19.03.2009; <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1886470,00.html>; D. Schorr, *With No Clear Mission, NATO Has Little Power* – npr (01.04.2009; <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=102618942>; beide abgerufen am 15.12.2017).

¹⁸ Bei diesem „Monnet-Plan“ handelte es sich um einen Fünfjahresplan zur Modernisierung Frankreichs; dazu G. Lundestad, op. cit., S. 31.

¹⁹ Vgl. H.G. Gelber, *Der Morgenthau-Plan*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte“ 13 (1965), S. 372-402.



darf wohl vermuten, dass er für seinen später als „Schuman-Plan“ bekannt gewordenen zweiten Vorschlag von dort ganz erhebliche Impulse erhielt²⁰.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Beobachtung, dass der Pariser Vertrag über die Montan-Union und der Römische Vertrag über die Atomgemeinschaft die funktionelle Internationalisierung zweier wirtschaftlich höchst bedeutsamer Industriezweige vorsahen. Noch weiter in diese Richtung wäre die – letztlich in der Französischen Nationalversammlung gescheiterte – Europäische Verteidigungsgemeinschaft („Pleven-Plan“) gegangen²¹. Offenbar war die Integration Europas nicht ausschließlich ein wirtschaftliches Projekt, wie so oft unterstellt wird, und sie war noch nicht einmal in erster Linie ein wirtschaftliches Projekt, sondern ein politisches. Sie diente dem Frieden zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern und hat ihn – entgegen aller Polemik von Seiten ihrer Gegner – bis heute bewahrt. Aber sie war von Anfang an eben auch das außenpolitische Werkzeug einer Supermacht. Als solches stand sie in der Phase des Kalten Krieges neben anderen Instrumenten wie insbesondere der NATO²², die die Stabilisierung und Kontrolle Westeuropas innerhalb einer „Atlantischen Allianz“ und das „Containment“ der Sowjetunion ermöglichten²³.

Wiedie innere Logik der „Methode Monnet“ so ist auch dieses Faktum wichtig für die Einschätzung der künftigen Szenarien und Handlungsoptionen.

C. DER EURO UND DIE „METHODE MONNET“

I. DER VERTRAG VON MAASTRICHT

Die Einführung des Euro war als weiterer Impuls für die Einigung Europas gedacht. Die Vorgeschichte ist allerdings auch hier eher realpolitischer

²⁰ G. Lundestad, op. cit., S. 32 und *passim*.

²¹ Dazu *ibidem*, S. 44 ff.

²² Aus US-amerikanischer Sicht hierzu in einer Deutlichkeit, die nichts zu wünschen übrig lässt, Z. Brzezinski, op. cit., S. 24-29 (zum globalen Ordnungssystem der USA; speziell zur NATO auf S. 27) und *passim*.

²³ Nach G. Lundestad, op. cit., S. 25, hatte diese Politik der USA mehrere Zielrichtungen: „In the period of maximum concern with Germany, the 1940s and 1950s, the ultimate fear was that Germany would side with the Soviet Union. European integration was thus to contain both the Soviet Union and Germany. (This was ‘double containment.’ In some respects Washington felt that even France and other Western European allies of the United States had to be contained – ‘triple containment.’)“.

Natur. Nachdem Jean Monnet schon 1956 während der Verhandlungen der Römischen Verträge den Aufbau gemeinschaftlicher Währungsreserven vorgeschlagen und auch bereits die Idee einer Wirtschafts- und Währungsunion ins Spiel gebracht hatte²⁴, drängte die französische Regierung seit den späten 1960er Jahren darauf, dass die Mitgliedstaaten die Hoheit über die rechtliche Ordnung ihres Geldwesens auf die Europäische Gemeinschaft übertragen²⁵. Hintergrund war die Stärke der D-Mark als Leit- und Reservewährung und die damit verbundene Dominanz der Deutschen Bundesbank²⁶, welche im 1978 nach dem Zusammenbruch der Weltwährungsordnung von Bretton Woods eingeführten Europäischen Währungssystem²⁷ immer deutlicher zutage trat. Die deutsche Regierung verhielt sich demgegenüber immer zögerlich. Hinter den Kulissen soll sie sogar den Gedanken ins Spiel gebracht haben, im Gegenzug für eine Europäisierung der D-Mark müsse Frankreich seine Atomstreitmacht („Force de frappe“) europäisieren²⁸, was aber nicht auf Gegenliebe stieß. In der Frage der Einheitswährung wurden daher trotz erneuter Anläufe²⁹ keine Fortschritte erzielt.

Dies änderte sich 1989/90 im Zuge der Verhandlungen um die Deutsche Einheit. François Mitterrand gelang es mit Unterstützung von Margret Thatcher, Helmut Kohl in den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen die Zusage

²⁴ D. Schwarzer, *Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform*, Stuttgart 2015, S. 11.

²⁵ Zu den aus französischen Initiativen erwachsenen Vorschlägen des französischen EWG-Kommissars für Wirtschafts- und Finanzfragen Raymond Barre (1969) und zum daraufhin unter dem Vorsitz des luxemburgischen Premierministers Pierre Werner erarbeiteten Bericht („Werner-Plan“, 1970) s. ibidem, S. 11-14.

²⁶ Zur Mutmaßung, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten mit der Währungsunion weniger eine wirtschafts- oder integrationspolitische Absicht verfolgten, sondern die währungspolitische Dominanz der D-Mark und der Bundesbank beenden wollten, s. A. Aspetsberger, E. Gnan, F. Pauer, A. Schubert, *Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Währungskooperation zu einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik*, [In:] *Handbuch der Europäischen Integration*, hg. v. M. Röttinger, C. Weyringer, 2. Aufl., Wien 1996, S. 375; D. Schwarzer, op. cit., S. 16 f.

²⁷ Zur Vorgeschichte: Beschluß über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Konferenz der Staats- und Regierungschefs, Den Haag, 1./2.12.1969, EA 1970, D 44. Dazu: BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 155 (160) „Maastricht“; s. auch D. Schwarzer, op. cit., S. 15 f.

²⁸ H.P. Schwarz, op. cit., S. 419 ff.

²⁹ Zuletzt hatte der Europäische Rat 1988 den damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors beauftragt, einen Bericht zur Frage der Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten („Delors-Bericht“, 1989); dazu D. Schwarzer, op. cit., S. 17 f.

abzuringen, dass Deutschland bei der anstehenden Revision der europäischen Verträge der Einführung einer Einheitswährung zustimmen werde. Für den reibungslosen Ablauf der deutschen Wiedervereinigung hielt die Bundesregierung aufgrund der herrschenden völkerrechtlichen Auffassung von der Viermächte-Verantwortung die Zustimmung der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs für erforderlich. Es spricht vieles dafür, dass das Versprechen Helmut Kohls, die D-Mark zugunsten einer europäischen Währung aufzugeben, im Gegenzug für die britische und französische Zustimmung zur Wiedervereinigung³⁰ gegeben wurde³¹. Die Wirtschafts- und Währungsunion wurde dementsprechend 1991 im Rahmen des Maastricht-Vertrags völkerrechtlich vereinbart.

Den Deutschen, die nicht begeistert waren, ihre erfolgreiche D-Mark aufzugeben, wurde dieses Vorhaben als Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung in ganz Europa verkauft. Helmut Kohl selbst war kein kategorischer Gegner einer Wirtschafts- und Währungsunion, da er im Euro auch eine politische Chance sah: Ganz im Sinne der „Methode Monnet“ baute er darauf, dass dieser weitere europäische Integrationssschritt nach dem unverhofften Vollzug der deutschen Einheit zugleich auch als überraschende Krönung der Europapolitik den europäischen Bundesstaat bringen werde³².

³⁰ Zum historischen Hergang s. H.P. Schwarz, *op. cit.*, S. 419 ff., 556 ff. und 690 ff. H.P. Schwarz weist (S. 563) im Zusammenhang mit der Diskussion um das Junktim zwischen deutscher Einheit und Euro-Einführung darauf hin, dass Helmut Kohl und weitere Regierungsmitglieder schon früher zu der Auffassung gekommen seien, das Projekt der Währungsunion für sinnvoll zu halten. Dies ändert aber nichts an dem Umstand, dass dieses in Deutschland unpopuläre Vorhaben erst unter den besonderen Umständen der Wiedervereinigung durchgesetzt werden konnte, noch dazu schnell und ohne die zuvor diskutierte Forderung nach echter Gegenseitigkeit bei der Übertragung von Hoheitsrechten (vgl. H.P. Schwarz, *op. cit.*, S. 419 ff.).

³¹ Die Haltung der USA zur Wiedervereinigung Deutschlands wird am deutlichsten in den geopolitischen Erwägungen, die Z. Brzezinski, *op. cit.*, S. 57-86, zum „demokratischen Brückenkopf“ Europa nach Ende des Kalten Krieges anstellt: Wichtig bleibe aus amerikanischer Sicht die Pflege guter Beziehungen zu den beiden europäischen Führungsmächten Frankreich und Deutschland (zu denen sich neben Polen einst auch die Ukraine gesellen soll), die Unterstützung der Integration Europas als „natürlichem Verbündeten“ der USA, die Austarierung des Machtverhältnisses zwischen den europäischen Führungsmächten und die feste Einbindung Europas in die transatlantische Architektur.

³² Vgl. das Zitat in Fn. 6.

Wie die Analyse der im Maastricht-Vertrag enthaltenen Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion zeigt, war der Euro von Anfang an genauso wenig auf Statik und Stabilität angelegt wie seinerzeit der Gemeinsame Markt. Stattdessen war in dessen Rechtsrahmen das künftige Erfordernis einer weiteren dynamischen Integration durch Übertragung zusätzlicher Hoheitsrechte geradezu vorgezeichnet.

II. GRUNDZÜGE DER EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSORDNUNG

Seit Maastricht verpflichten die europäischen Verträge grundsätzlich alle Mitgliedstaaten zur Einführung des Euro³³ (Art. 3 Abs. 4 EUV³⁴). Die damit etablierte Währungsordnung umfasst eine einheitliche Geldpolitik, die „vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen“ soll (Art. 119 Abs. 2 AEUV). Dafür sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Vorkehrungen auf drei Ebenen vor, nämlich in der Geld-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik.

Auf der höchsten Ebene der „Stabilitätspyramide“ obliegt dem aus der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken bestehenden Europäischen System der Zentralbanken in supranationaler Verantwortung die Bestimmung der Geldmenge (vgl. Art. 128 AEUV) und die Festlegung und Ausführung der operativen Geldpolitik der Union (Art. 127 Abs. 1 und 2 AEUV). In der mittleren Ebene haben die Mitgliedstaaten des Euro-Raumes im Interesse einer nachhaltigen Fiskalpolitik „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden (Art. 126 Abs. 1 AEUV), wobei sie von der Kommission hinsichtlich der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands laufend überwacht und koordiniert werden (Art. 126 Abs. 2 bis 14 AEUV). An der Basis der Pyramide steht eine gemeinsame Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die „im Einklang mit dem

³³ Von der Pflicht zur Einführung des Euro ausgenommen sind Großbritannien und Dänemark, die bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht entsprechende Vorbehalte („Opt-Out“) anmeldeten. Schweden, das eigentlich wie alle anderen Mitgliedstaaten der EU zur Einführung der gemeinsamen Währung verpflichtet ist, hat bisher nicht die Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem beantragt und erfüllt somit bis heute bewusst eines der Beitrittskriterien nicht; vgl. D. Schwarzer, op. cit., S. 22.

³⁴ Die einschlägigen Rechtsgrundlagen werden hier und im Folgenden in der gegenwärtigen Vertragsfassung und aktuellen Nummerierung der Vertragsartikel zitiert.

Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ zu stehen hat (Art. 120 S. 2 AEUV) und im Rat intergouvernemental koordiniert werden soll (Art. 121 AEUV).

Flankiert wird diese Währungsverfassung der Europäischen Union von einer Reihe weiterer Vorkehrungen zur ordnungspolitischen Absicherung der „Stabilitätsgemeinschaft“³⁵, um durch „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) ein möglichst stetiges, von den Kräften des Marktes getragenes Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Zu diesen Vorkehrungen gehören auf der Ebene der Geldpolitik die Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken (Art. 130 AEUV). Diese werden auf der Ebene der Fiskalpolitik durch das Verbot von Kreditfazilitäten (Art. 123 AEUV) und eines bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten (Art. 124 AEUV) für öffentliche Einrichtungen ergänzt. Außerdem schließt der Vertrag jegliche Haftung der Europäischen Union für die Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten und jegliche Haftung der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten aus (Art. 125 AEUV; sog. „No-bail-out-Klauseln“). Der Sinn dieser fiskalpolitischen Regelungen besteht darin, die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten klarzustellen, um sie auf diese Weise zusätzlich zu haushaltspolitischer Disziplin anzuspornen.

Mit der Durchsetzung dieser Konstruktion schien es der deutschen Bundesregierung gelungen zu sein, die wesentlichen Prinzipien der ordnungspolitisch orientierten bundesdeutschen Währungsordnung in die neue europäische Wirtschafts- und Währungsordnung zu retten und damit die Chance zu eröffnen, dass die Europäische Zentralbank die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Bundesbank fortsetzt, die zuvor so lange das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte genossen hatte. Die Deutsche Einheit war ja inzwischen aufgrund des Einigungsvertrags³⁶ und des Zwei-plus-Vier-Vertrags³⁷ am 3. Oktober 1990 irreversibel vollzogen

³⁵ BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 155 (200) „Maastricht“.

³⁶ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands v. 31.8.1990 (BGBl. II S. 889).

³⁷ Vertrag über die abschließenden Regelungen in Bezug auf Deutschland vom 12.9.1990 (BGBl. II S. 1318).

worden, so dass die eigene Verhandlungsposition gegenüber Frankreich und dem Vereinigten Königreich in den nunmehr anstehenden Verhandlungen zur Revision der europäischen Verträge deutlich gestärkt war. Im Ergebnis verankerte der fast anderthalb Jahre nach dem Zwei-plus-Vier-Vertrag unterzeichnete Maastricht-Vertrag³⁸ das „Bundesbank-Modell“ auf der europäischen Ebene sogar stärker als dies zuvor im deutschen Rechtssystem der Fall gewesen war. So wurde z.B. die europäische Zentralbank wesentlich deutlicher auf das Ziel der Preisstabilität festgelegt als einst die Bundesbank. Außerdem ergeben sich die Stellung der Europäischen Zentralbank und die Grundlagen für ihr Tätigwerden aus einem völkerrechtlichen Rahmen, der – im Gegensatz zum alten Bundesbankgesetz, das unter dem Vorbehalt einfacher parlamentarischer Mehrheiten stand – praktisch kaum im Wege regulärer Rechtsreformen abwandelbar ist, weil jede Vertragsänderung die Zustimmung aller mitgliedstaatlichen Parlamente benötigt. Das ist angesichts des hohen Ranges, den das Ziel der Preisstabilität nach dem geltenden Europarecht besitzt, erfreulich, erschwert aber das Nachbessern im Fall unvorhergesehener Mängel.

III. HOFFNUNGEN UND WARNUNGEN

Abgesehen davon war die Wirtschafts- und Währungsunion in der Ausgestaltung des Maastricht-Vertrags trotz des scheinbaren ordnungspolitischen Verhandlungserfolgs der Bundesregierung von Anfang an dysfunktional. Und entgegen einem verbreiteten Vorwurf wiesen führende Ökonomen durchaus früh auf die Konstruktionsmängel hin³⁹:

Die Befürworter des Euro erhofften sich von dessen Einführung einen Schub für das Wirtschaftswachstum durch einen wirksameren Binnenmarkt. Die Verwendung des einheitlichen Tauschmittels werde für mehr Markttransparenz sorgen, was den Standortwettbewerb unter den staatlichen Institutionen und unter den Unternehmen gleichermaßen

³⁸ Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992 (BGBl. II S. 1251).

³⁹ Besonders eindringlich M. Otte, *The Euro and the Future of the European Union*, Occasional Paper 1998/5; vgl. auch D. Schwarzer, op. cit., S. 18. Zum Versuch einer Zusammenstellung des seinerzeitigen Lagebildes in der Volkswirtschaftslehre s. G. Morgenthauer, *Der Euro*, S. 676 ff.; die folgenden Ausführungen beruhen weitgehend auf diesem Artikel.

verschärfen und alle Beteiligten zur Ergreifung von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung drängen werde. Die in allen Mitgliedstaaten identische Währung werde also nicht nur Kosten einsparen, die bisher durch Umtausch und Umrechnung sowie durch die Absicherung gegen das Risiko unvorhergesehener Wechselkursschwankungen entstanden⁴⁰, sondern durch die unmittelbare Vergleichbarkeit der Güterpreise und Zinssätze angesichts der Grundfreiheiten Arbitrage ermöglichen und den „Innovationsmotor“ Wettbewerb wesentlich stärken. Dies werde – so die Hoffnung – die Wirtschaft im Euro-Raum global konkurrenzfähiger machen, durch Angleichung der Bedingungen EU-weit eine kohärente Entwicklung ermöglichen und insgesamt das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionsbürger stärken⁴¹.

Demgegenüber wiesen die Kritiker darauf hin, dass den teilnehmenden Staaten mit der Währungsunion ein wichtiger Mechanismus zur Abfederung für den Fall verloren gehe, dass sie von Konjunkturerinbrüchen unterschiedlich heftig getroffen oder einzelne Volkswirtschaften im Vergleich zu anderen ein schwächeres Wachstum aufweisen würden. Bei flexiblen Wechselkursen würde im Fall eines solchen „asymmetrischen Schocks“⁴² die zurückgehende Nachfrage nach Produkten des betreffenden Landes zunächst eine Abwertung der nationalen Währung bewirken, dadurch aber zugleich auch wieder die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, da die Abwertung die eigenen Waren und Dienstleistungen im Ausland verbilligt. Eine Einheitswährung schafft mit den nationalen Währungen auch diesen Abfederungsmechanismus ab. Ein Konjunkturerinbruch führt dann das betreffende Land unmittelbar in die Rezession. Arbeitslosigkeit ist die Folge, wenn trotz der Krise die Reallöhne nach unten starr bleiben, was angesichts der überkommenen Tarifvertragssysteme aller europäischen

⁴⁰ S. dazu T. Gäckle, *Die Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems zur Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1991, S. 90 f., der allerdings darauf hinweist, dass das Wechselkursrisiko schon unter dem EWS zwischen den allein für die WWU infrage kommenden wechselkursstabilen Teilnehmerstaaten keine nennenswerte Rolle spielte.

⁴¹ Schon dem Gedanken einer „Weltmünzeinheit“, der um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert populär wurde, lag nach K. Helfferich, *Das Geld*, 3. Aufl. 1916, S. 147, „die ideale Vorstellung eines Zusammengehens der ganzen Menschheit in einer bestimmten Einrichtung“ zugrunde.

⁴² T. Gäckle, op. cit., S. 91.

Staaten durchweg der Fall sein dürfte, und wenn zugleich das Kapital aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit jederzeit „flüchten“ kann. Der gleiche Effekt ist zu erwarten, wenn eine gemeinsame Währung die tatsächlich vorhandenen Lohnunterschiede demaskiert und dann ohne Rücksicht auf regionale Produktivitätsunterschiede die Forderung nach „gleichem Lohn für gleiche Arbeit“ erhoben und durchgesetzt werden sollte.

Für die Abmilderung der beschäftigungspolitischen Folgen zu hoher Tariflöhne hatten die europäischen Staaten vor der Einführung der Einheitswährung traditionell zwei Mittel parat: Entweder sie trieben eine „aktive“ Haushaltspolitik nach dem Rezept von John Maynard Keynes, finanzierten also staatliche Investitionsprogramme und „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ per Staatsverschuldung. Oder sie heizten im Sinne einer monetaristischen Konjunkturpolitik à la Milton Friedman durch Vermehrung der Geldmenge gezielt die Inflation an, um durch den stetigen Kaufkraftverlust das liquide bleibende Anlagekapital „in den Markt“ zu zwingen und zugleich die zu hohen tarifvertraglich vereinbarten Nominallöhne nachträglich in niedrigere, Vollbeschäftigung eher ermöglichende Reallöhne umzuwandeln. Meistens wurden diese „Politiken“ kombiniert. Allerdings werfen beide Instrumente Gerechtigkeitsfragen auf; sie lassen sich erfahrungsgemäß nicht dosieren und vergrößern auf Dauer die Probleme. Die Staatsverschuldung belastet künftige Generationen zu Gunsten der gegenwärtigen und treibt durch die staatlicherseits erhöhte Nachfrage nach Krediten die Darlehenszinsen in die Höhe. Die Inflation verschiebt das Austauschverhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer zulasten des ersteren und bewirkt im schlimmsten Fall eine vollständige Kapitalflucht. Beide Maßnahmen wirken sich langfristig investitionshemmend und damit beschäftigungsfeindlich aus⁴³.

Mit Einführung des Euro war klar, dass die Geldmenge künftig nicht mehr von den einzelnen Teilnehmerstaaten bestimmt würde, so dass ihnen fortan zur Bekämpfung regionaler Arbeitslosigkeit die Mittel der gezielten Geldmengenausweitung und der nominalen Wechselkursänderung nicht mehr zur Verfügung standen. Außerdem war durch den Maastricht-Vertrag – wie erwähnt – das Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite (Art. 126

⁴³ G. Morgenthaler, *Der Euro*, S. 677.

Abs. 1 AEUV) zum Bestandteil des Europarechts geworden. Dadurch sollte nicht nur an sich eine nachhaltige Fiskalpolitik vorgeschrieben, sondern auch verhindert werden, dass die Mitgliedsländer des Euro-Raumes sich im Gleichklang verschulden und dann gemeinsam politischen Druck auf die Europäische Zentralbank ausüben, damit diese unter Vernachlässigung ihrer Aufgabe der Preisstabilisierung am Ende eben doch eine expansive Geldpolitik betreibt.

An jener Stelle setzten die Bedenken der Kritiker des Euro an: Wenn den Teilnehmerstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion künftig weder das Mittel der „aktiven“ Haushaltspolitik noch das Mittel der autonomen Geldmengenvermehrung zur Verfügung stand, dann drohte bei fehlender Lohnflexibilität im Fall eines asymmetrischen Schocks die Gefahr einer Massenarbeitslosigkeit. Durch die daraufhin zu erwartenden Unruhen in den Krisenregionen und aufgrund der europaweiten Freizügigkeit der Arbeitnehmer müsse dies dazu führen, dass der politische Druck in Richtung auf die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen und Vertiefung der Sozialunion wachse. Die Reaktion hierauf werde vermutlich in der Schaffung gesamteuropäischer Transferzahlungssysteme bestehen, die in Form horizontaler Zahlungen zwischen den Teilnehmerstaaten nach dem Muster des deutschen Länderfinanzausgleichs oder in Form vertikaler Zuschüsse aus einem wesentlich vergrößerten zentralen EU-Haushalt (z.B. mit Regionalförderungsprogrammen) oder aus EU-gemeinsamen Nebenhaushalten (z.B. als europaweite Arbeitslosenversicherung) eingerichtet werden könnten. In allen Fällen würden die Geldströme jeweils von den prosperierenden zu den stagnierenden Regionen geleitet⁴⁴.

Der von den Befürwortern der Wirtschafts- und Währungsunion versprochene Wachstumsschub für den gesamten Euro-Raum, der das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionsbürger stärken sollte, konnte unter diesen Umständen realistischerweise nur erwartet werden, wenn sich tatsächlich alle Teilnehmerstaaten und die Organe der EU streng dem Regiment der im Maastricht-Vertrag vorgezeichneten Stabilitätspyramide unterwarfen und alle beteiligten Volkswirtschaften unter dem Transparenzdruck der Einheitswährung die erhofften Effizienzsteigerungen erzielten.

⁴⁴ Ibidem, S. 677.

IV. RETTUNGSVERSUCHE

Es kam aber anders. Schon vor der tatsächlichen Einführung des Euro als Zahlungsmittel, beim Abschluss des in der Übergangsphase vorgesehenen Prozesses der Konvergenz, Koordinierung und schrittweisen Vergemeinschaftung der währungspolitischen Kompetenzen⁴⁵, wurden die Vertragsbestimmungen über die Zulassungsvoraussetzungen nicht wie vorgesehen strikt angewandt. Während in der ersten Runde (1999) acht von elf Beitrittskandidaten⁴⁶ in den Euro-Raum aufgenommen wurden, obwohl sie den Maastrichter Referenzwert für die Gesamtverschuldung verfehlten, wurde in der zweiten Runde (2001) mit Griechenland sogar ein Staat zugelassen, der dafür falsche Daten vorgelegt hatte⁴⁷.

Nach der Euro-Einführung gab es von Anfang an Probleme mit der in Art. 126 Abs. 1 AEUV geforderten Haushaltsdisziplin. Der vorgesehene Durchsetzungsmechanismus war – und ist trotz einiger Nachbesserungen⁴⁸ bis heute – schwach ausgestaltet (vgl. Art. 126 Abs. 2 bis 14 AEUV): Im Vordergrund stehen Berichte und bloße Empfehlungen an das betreffende Land, und die nach einem langwierigen Verfahren mögliche Verhängung von Sanktionen liegt im Ermessen des Rates, welches der Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof weitgehend entzogen ist⁴⁹. Peinlicherweise waren es nachher ausgerechnet die beiden selbsternannten europäischen „Musterschüler“ Frankreich und Deutschland, die zunächst (2002/03) die Haushaltsziele deutlich verfehlten und dann auch noch verhinderten, dass der Rat die vorgesehenen Sanktionen verhängt.

Und auf der dritten Ebene der Stabilitätspyramide, im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch den Rat (Art. 121 AEUV), gab es keinerlei ernsthafte Anläufe, geschweige denn durchgreifende Reformmaßnahmen. Art. 120 S. 2 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten und die Union, wie erwähnt, auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem

⁴⁵ Ibidem, S. 678 f.

⁴⁶ Die in der ersten Runde beigetretenen Länder sind: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

⁴⁷ D. Schwarzer, op. cit., S. 26 f.

⁴⁸ Die erste Nachbesserung kam in Form des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 bereits vor der tatsächlichen Einführung des Euro als Zahlungsmittel.

⁴⁹ Zur damaligen Rechtslage s. G. Morgenthaler, *Der Euro*, S. 680.

Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“. So diene bereits das für die Zulassung zum Euro-Raum zu erfüllende Konvergenzkriterium der Preisstabilität anerkanntermaßen zur Disziplinierung der Lohnentwicklung in den Mitgliedstaaten. Diese sollten mit ihm nachweisen, dass sie „vorhandene Inflationstendenzen brechen können und in der Lage sind, die Lohnpolitik so flexibel zu gestalten, daß hohe Beschäftigungseinbußen, übermäßige Budgetdefizite und umfangreiche inhereuropäische Transferzahlungen vermieden werden können“⁵⁰. Dennoch spielte das Erfordernis einer konsequenten Ordnungspolitik in der praktischen Umsetzung der europäischen Verträge – und übrigens auch in ihrer rechtswissenschaftlichen Analyse – bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Da der Maastricht-Vertrag nur vorbeugende ordnungspolitische Regelungen enthielt, aber keine spezifischen Instrumente zur Bewältigung „asymmetrischer Schocks“ für den Fall, dass diese eben doch auftraten, kann man die ursprüngliche – und weitgehend bis heute gegebene Konstruktion – nur als währungspolitisch instabil bezeichnen. Es bedurfte deshalb nur eines äußerlichen Anlasses, um das Krisenszenario in Gang zu setzen. So geschah es dann ab Mitte 2007 aufgrund der US-amerikanischen Immobilienkrise („Subprimekrise“)⁵¹: Die Insolvenz des Bankhauses Lehman Brothers löste eine internationale Bankenkrise aus, die viele Staaten zu eiligen Rettungsmaßnahmen veranlasste, was deren Staatsverschuldung sprunghaft ansteigen ließ. Spätestens als die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergriff und weltweit auch Großunternehmen wie General Motors zusammenbrachen, war dieser volkswirtschaftliche Schock für einige Länder nicht mehr abzufedern. Griechenland war am stärksten betroffen und stand 2009 vor der Zahlungsunfähigkeit, aber auch andere Staaten des Euro-Raums gerieten in erhebliche Schwierigkeiten.

In dieser Situation sahen sich die anderen Mitgliedstaaten zum Handeln gezwungen, indem sie trotz der in Art. 125 AEUV enthaltenen „No-bail-out-Klauseln“ im April 2010 Griechenland ad hoc bilaterale Notkredite gewährten („Griechenland-Hilfe“) und im Mai 2010 einen ersten,

⁵⁰ A. Apetsberger, E. Gnan, F. Pauer, A. Schubert, op. cit., S. 403.

⁵¹ Zu Ursprüngen und Verlauf der Krise s. E.J. Mestmäcker, *Die Wirtschaftsverfassung der EU im globalen Systemwettbewerb*, [In:] *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, H. 100, 2011, hg. v. C. Tietje, G. Kraft, M. Lehmann, S. 9 ff.

provisorischen europäischen Stabilisierungsmechanismus zur finanziellen Unterstützung in Not geratener Euro-Länder beschlossen, die so genannte Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)⁵². Außerdem erhielt die Kommission die Befugnis, an in Schwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten Darlehen aus dem EU-Haushalt zu vergeben, die sie durch Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt oder bei Banken refinanzieren darf. Dieser Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) beruht auf einer europäischen Verordnung⁵³ gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen“ kann, „insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren ... auftreten“.

Dies war der Auftakt für die Herausbildung einer Reihe neuartiger Verfahrensweisen und Instrumente, von denen einige innerhalb der Europäischen Union nur für den Euro-Raum gelten. Da an den inzwischen implementierten, zum Teil mehrfach nachgebesserten Mechanismen eine Vielzahl verschiedener Akteure beteiligt ist, soll die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung seit 2010 durch ein „Europäisches Semester“, d.h. einen jährlichen, verbindlichen Zeitplan für die engere Verzahnung der Europäischen Überwachungsmaßnahmen mit den einschlägigen nationalen Politikzyklen, und darüber hinaus seit 2010/11 durch die Institutionalisierung eines Eurozonen-Gipfels als mindestens halbjährlich stattfindendes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs koordiniert werden⁵⁴. Angesichts der entstandenen Komplexität möge es erlaubt sein, den veränderten Charakter der Wirtschafts- und Währungsunion hier

⁵² Die EFSF wurde in privatrechtlicher Form als Aktiengesellschaft luxemburgischen Rechts gegründet und wurde ermächtigt, zur Unterstützung in Not geratener Euro-Länder Anleihen am Kapitalmarkt in Höhe von 440 Milliarden Euro aufzunehmen, gedeckt durch Garantieerklärungen der Euro-Teilnehmerstaaten. Daneben wurden aus dem Haushalt der EU und vom Internationalen Währungsfonds weitere Mittel zur Verfügung gestellt, so dass für den provisorischen Stabilisierungsmechanismus insgesamt ein Kreditvolumen von 750 Milliarden Euro zur Verfügung stand.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU L 118/1 v. 12.5.2010.

⁵⁴ Die Überwachung und Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken durch die Staats- und Regierungschefs soll durch freiwillige Benchmarking-Prozesse erleichtert werden, die ein Euro-Plus-Pakt (2011) vorsieht.

thesenartig zusammenzufassen: Teils aufgrund von Ad-hoc-Maßnahmen, welche sich nicht immer zweifelsfrei in den von den Verträgen vorgesehenen rechtlichen Bahnen bewegten, teils durch Ergänzung der europäischen Verträge angesichts der vermeintlichen Sachzwänge, häufiger aber noch durch ein neben den Verträgen entstandenes Geflecht völkerrechtlicher Vereinbarungen mit divergierendem Teilnehmerkreis ist inzwischen für den Euro-Raum ein rechtlicher und pseudorechtlicher Überbau entstanden, welcher die ursprüngliche Stabilitätspyramide an vielen Stellen erheblich modifiziert hat.

Diese Superstruktur ermöglicht einerseits ein massives „Durchregieren“ in fiskal- und wirtschaftspolitischen Bereichen, für die im Vertrag von Maastricht keine Hoheitsübertragung vorgesehen war⁵⁵. Als deutlichstes Beispiel hierfür steht die rigide Austeritätspolitik im Sinne des „Washington Consensus“, die von der aus Europäischer Kommission, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Zentralbank gebildeten „Troika“ im Rahmen der Konditionalitäten der Rettungspakete unter tiefen Einschnitten in die Souveränität der betroffenen Länder durchgesetzt wird.

Andererseits wurde die streng ordnungspolitische Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion aufgelockert. Dies geschah auf der fiskalpolitischen Ebene der Stabilitätspyramide unter anderem durch die Rettungspakete, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union in Not geratenen Länder unter Nutzung verschiedener Instrumente wie der EFSF und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)⁵⁶

⁵⁵ Zu den weiteren Maßnahmen gehörten der Abschluss eines Fiskalpakts (2013), der die Verpflichtung enthielt, in den nationalen Verfassungen Schuldenbremsen zu verankern, eine erneute Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch ein so genanntes „Two-Pack“ (2013) und die Einrichtung einer europäischen Bankenaufsicht (SSM) einschließlich eines europäischen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM) als Auftakt zu einer europäischen „Bankenunion“ (2013/14); vgl. D. Schwarzer, op. cit., S. 79-84.

⁵⁶ Der neu eingefügte Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV bestimmt, dass die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, „einen Stabilitätsmechanismus einrichten“ können, „der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren.“ Als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg, die mittelfristig an die Stelle der EFSF treten soll, verfügt der ESM über ein von den Mitgliedern des Euro-Raums garantiertes anfängliches Stammkapital in Höhe von 700 Milliarden Euro.

Kredite gewährten⁵⁷, aber auch dadurch, dass die Maßstäbe für die Anwendung der Defizit- und Verschuldungskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Kommission im so genannten „Six-Pack“ von 2011 deutlich flexibilisiert wurden⁵⁸. Auf der geldpolitischen Ebene bedeutete es eine signifikante Aufweichung der Festlegung auf die Preisstabilität, dass die Europäische Zentralbank seit Beginn der Krise eine „Politik des leichten Geldes“ betrieb und schließlich 2012 sogar ankündigte, notfalls im Rahmen ihres OMT-Programms auf den Sekundärmärkten Staatsanleihen der krisengeschüttelten Euro-Länder in unbegrenztem Umfang aufzukaufen⁵⁹.

Demgegenüber ist es bisher auf der wirtschaftspolitischen Ebene noch nicht zu einer umfassenden Reform der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten⁶⁰ gekommen. Stattdessen wurde ebenfalls durch das „Six-Pack“ ein neues Verfahren zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP)⁶¹ eingeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens beobachtet die Kommission anhand bestimmter makroökonomischer Indi-

⁵⁷ Zur Frage der Vereinbarkeit mit dem Europarecht s. EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 „Pringle“; zur Einschätzung aus der Sicht des deutschen Grundgesetzes BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, E 135, 317 ff.

⁵⁸ Das so genannte „Six-Pack“ (2011) ist ein Paket aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie zur Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das der Stärkung der Haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung der Euro-Staaten dient.

⁵⁹ Das BVerfG (Beschl. v. 14.1.2014, BVerfGE 134, 366 ff.) hielt die OMT-Beschlüsse der EZB für nicht mehr durch deren Kompetenzen gedeckt und legte die Frage dem EuGH vor. Dieser bestätigte jedoch die Europarechtskonformität (EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. 62/14 „Gauweiler“), worauf das BVerfG (Urt. v. 21.6.2016, BVerfGE 142, 123 ff.) durch die Formulierung bestimmter Maßgaben für die Beteiligung der Deutschen Bundesbank an der Durchführung des OMT-Programms reagierte.

⁶⁰ Die Bemühungen um eine koordinierte Beschäftigungsstrategie auf der Grundlage der Art. 145-150 AEUV und die Anläufe zu einer koordinierten Wachstumsstrategie der Europäischen Union (vgl. u.a. den Luxemburger Prozess [1997], den Cardiff-Prozess [1998], die Lissabon-Strategie [2000], die Europa 2020-Strategie [2010], den Euro-Plus-Pakt [2011] und den Pakt für Wachstum und Beschäftigung [2012]) unter Einschluss des sog. Makroökonomischen Dialogs, in dessen Rahmen die EZB, die nationalen Finanzministerien und die Tarifpartner seit 1998 Fragen der Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik sowie der Lohnentwicklung diskutieren, haben bisher zu keinen nachhaltig wirksamen Arbeitsmarktreformen geführt.

⁶¹ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. EU L 306/25 v. 23.11.2011.

katoren⁶², ob zwischen den Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten potenziell gefährliche gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte eintreten, was dann auf der Grundlage von Art. 121 Abs. 2 AEUV dazu führen kann, dass die Kommission und der Rat politische Handlungsempfehlungen an die betreffenden Staaten aussprechen. Es ist zu Recht kritisiert worden, dass hinter diesem Verfahren offenbar die Vorstellung steht, die gezielte Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit prosperierender Staaten könne nach Art eines Nullsummenspiels automatisch den Wohlstand in den Krisengebieten erhöhen, während die mit der Einführung des Euro ursprünglich intendierte Erhöhung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten in Vergessenheit zu geraten droht⁶³.

V. ZWISCHENERGEBNIS

Als Ergebnis der empirischen Bestandsaufnahme ist festzuhalten, dass der aus politischen Motiven eingeführte Euro gemäß der „Methode Monnet“ konzipiert und damit von vornherein auf Integrationsdynamik angelegt war⁶⁴. Während die Einhaltung der vereinbarten Stabilitätsregeln nicht durchgesetzt und die heikle Frage der inflexiblen Arbeitsmärkte nicht ernsthaft angegangen wurde, erfolgte unter dem Druck der Krise faktisch

⁶² Folgende Indikatoren sollen demnach auf ein Ungleichgewicht hindeuten: ein Leistungsbilanzdefizit von mehr als 4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. ein Leistungsbilanzüberschuss von mehr als 6 %; ein Nettoauslandsvermögen unter 35 % des BIP; ein Rückgang der Exportanteile um mehr als 6 % innerhalb von fünf Jahren; Wechselkursschwankungen um mehr als 5 %; eine Steigerung der Lohnstückkosten um mehr als 9 % innerhalb von drei Jahren; eine private Verschuldung über 160 % des BIP; eine öffentliche Verschuldung von mehr als 60 % des BIP; ein Kreditvolumen von mehr als 15 % im Privatsektor; eine jährliche Steigerung der Immobilienpreise um mehr als 5 %; und eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mehr als 10 % über drei Jahre.

⁶³ U. di Fabio, *Europa am Wendepunkt: Wirtschaft Regierung oder Subsidiarität?*, [In:] *Welche Chancen hat Subsidiarität in Europa?*, hg. v. Handwerkskammer Düsseldorf, Düsseldorf 2014, S. 27.

⁶⁴ So auch D. Schwarzer, op. cit., S. 18: „So startete die Wirtschafts- und Währungsunion mit einer institutionellen Architektur, die schon damals von Kritikern als unzureichend beschrieben wurde. Die Befürworter des Maastrichter Vertrags erwarteten, dass notwendige Ergänzungen später folgen würden. Hierbei gab es im ersten Jahrzehnt des Euro keine nennenswerten Fortschritte. Erst die Krise in der Eurozone hat ab 2010 – unter enorm hohen Kosten – beträchtliche institutionelle Dynamiken ausgelöst“.

ein schrittweiser Umbau hin zu einem Modell der „gelenkten Marktwirtschaft“. In deren Rahmen wird nunmehr auf europäischer Ebene durch die Übernahme mitgliedstaatlicher Schulden in Verbindung mit einer Politik des „leichten Geldes“ und durch die interventionistische Deckelung der Leistungsbilanzüberschüsse im Ergebnis eine sowohl keynesianische als auch monetaristische Wirtschaftspolitik betrieben, die erhebliche inereuropäische Transferströme in Gang setzt (und „nebenbei“ die europäischen Völker gegeneinander aufbringt⁶⁵), aber nicht in transparenter Weise durch eine parlamentarisch verantwortliche Regierung, sondern durch ein Gewirr von Entscheidungsträgern implementiert wird. Zu den letzteren gehören nicht nur exekutivische Akteure wie der Europäische Rat, die Europäische Kommission und der Gouverneursrat des Stabilitätsmechanismus, sondern neben der unabhängigen, nicht parlamentarisch verantwortlichen Europäischen Zentralbank auch eine gar nicht zur EU gehörende Instanz wie der Internationale Währungsfonds.

Trotz aller Maßnahmen ist die Eurokrise bis heute nicht beendet, sind die systemischen Risiken nicht ausgeräumt und besteht die „Architektur“ der Wirtschafts- und Währungsunion stattdessen aus einem Konglomerat fragiler Arrangements⁶⁶. Es kann daher kaum verwundern, dass der Ruf nach weiterer Integration, etwa durch Einrichtung einer Wirtschaftsregierung mit originärer Steuerhoheit der EU, Vergemeinschaftung der Schulden, dominantem EU-Haushalt und gesamteuropäischen Sozialversicherungssystemen, nicht verstummt.

In der Migrationskrise⁶⁷ ist übrigens ein sehr ähnliches Muster zu erkennen. Dies kann hier nur angedeutet werden: Wie die einheitliche europäische Währung als Krönung des Binnenmarktes (Art. 3 Abs. 3 S. 1

⁶⁵ Ebenso die Rettung „systemrelevanter“ Banken im Wege einer Übernahme der Gläubigerstellung durch die Mitgliedstaaten, d.h. die europäischen Steuerzahler, welche nicht nur einen eklatanten Verstoß gegen das freiheitliche (vgl. u.a. Art. 2 S. 1 EUV) und marktwirtschaftliche (vgl. Art. 119 Abs. 1 und passim AEUV) Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit der so begünstigten Unternehmen darstellte, sondern bei der Eintreibung der ausstehenden Zahlungen fortan Völker der Krisenstaaten in einen tief empfundenen Gegensatz zu den Völkern der anderen Mitgliedstaaten bringt.

⁶⁶ D. Schwarzer, op. cit., S. 10.

⁶⁷ Dazu allgemein *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, hg. v. O. Depenheuer, C. Grabenwarter, Paderborn 2016; *Migration und Integration. Die Migrationskrise als Herausforderung des Rechts*, hg. v. A. Uhle, Berlin 2017.

EUV) gedacht war, so war der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen als Krönung eines europäischen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 3 Abs. 2 EUV) gemeint. Ähnlich wie die Preisstabilität des Euro, die nach dem Vertrag von Maastricht letztlich auf dem Vertrauen in eine solide Fiskalpolitik und marktwirtschaftliche Ausrichtung der Mitgliedstaaten beruhte, hing auch das Funktionieren des extrem liberalisierten unionsinternen Grenzregimes („Schengen“) ganz davon ab, dass die insofern zuständig bleibenden Mitgliedstaaten beim Schutz der EU-Außengrenzen und in ihrer Asyl-, Einwanderungs- und Kriminalitätsbekämpfungspolitik den traditionellen Prinzipien treu blieben und diese verlässlich durchsetzen. Unter anderem die Dublin-Regelungen zum Asylrecht beruhten auf dieser Voraussetzung. Wie beim Euro gab es auch im Bereich der Migration keine Vorkehrungen für das, was im volkswirtschaftlichen Bereich als „asymmetrischer Schock“ bezeichnet wird, und es waren dann im wesentlichen dieselben Länder, die nun auch auf diesem Feld der Politik durch den Massenzustrom⁶⁸ aus benachbarten Krisenregionen in erhebliche Schwierigkeiten gerieten⁶⁹. In der Folge hören wir auch hier den Ruf nach Lastenteilung und „mehr Europa“, dieses Mal nicht im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern in den Bereichen einer gemeinsamen Innenpolitik sowie einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Keine der großen Krisen ist bisher bewältigt. Was nach außen als „Taktik des Durchmogelns“ und Konzeptionslosigkeit der europäischen Politik erscheint, verbirgt wohl eher ein langfristiges Ringen konkurrierender Kräfte und Bestrebungen, in welchem bisher noch keine Entscheidung gefallen ist. Weitergehende Ziele leuchten immer nur dann auf, wenn bestimmte Entwicklungen zu einer Verschiebung des Machtgleichgewichts

⁶⁸ So die Terminologie der Richtlinie 2002/55/EG des Rates v. 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. EU L 212/12 v. 7.8.2001.

⁶⁹ F. Schorkopf, *Das Romantische und die Notwendigkeit eines normativen Realismus*, [In:] *Der Staat in der Flüchtlingskrise*, S. 15, stellt zu Recht fest, dass bei heterogener Mitgliedschaft der schwächste Staat die Integrationstiefe für alle bestimmt.

geführt haben. In solchen historischen Momenten kann sich die Gesamtkonstruktion plötzlich sehr schnell verändern.

D. DER STAND DER EUROPÄISCHEN VERTRÄGE

I. DIE EUROPÄISCHE UNION – EINE „GEMEINSCHAFT EIGENER ART“?

Was aber sagen die Verträge über die Zielsetzung des europäischen Projekts aus? Nach herrschender Meinung⁷⁰ ist die Europäische Union kein Bundesstaat, aber auch kein bloßer Staatenbund mehr. Der Europäische Gerichtshof hat die Gemeinschaft stets als „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“⁷¹ und die zugrundeliegenden Verträge als „autonome Rechtsquelle“⁷² bezeichnet, das Bundesverfassungsgericht spricht von einer „Gemeinschaft eigener Art“⁷³ und in einer terminologischen Neuschöpfung von einem „Staatenverbund“⁷⁴.

Um einen Staat im völkerrechtlichen Sinn handelt es sich nicht, da die EU weder ein originäres Staatsgebiet noch ein europäisches Staatsvolk besitzt, während ihre Hoheitsgewalt lediglich auf einer Zuständigkeitsübertragung seitens der Vertragsparteien beruht (Art. 1 UAbs. 1 EUV) und somit abgeleitet ist. Zum Geltungsbereich der europäischen Verträge verweist Art. 52 Abs. 1 EUV auf den Kreis der Mitgliedstaaten und damit auf deren Territorien⁷⁵. Die Unionsbürgerschaft ergibt sich aus der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats; sie tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie

⁷⁰ Zum Meinungsstand s. C. Calliess, *Art. 1 EUV*, [In:] *EUV/AEUV. Kommentar*, hg. v. C. Calliess, M. Ruffert, 5. Aufl., München 2016, Rn. 27-50; J.P. Terhechte, *Die Europäische Union als Innovationsverbund – Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU*, „Europarecht“ 2007, S. 3 ff.

⁷¹ EuGH, Urt. v. 2.5.1963, Rs. 26/62 „van Gend & Loos“.

⁷² EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 „Costa/ENEL“.

⁷³ So z. B. BVerfG, Beschl. v. 18.10.1967, E 22, 293 (296); Beschl. v. 29.5.1974, E 37, 271 (278).

⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 181 und *passim* „Maastricht“; Urt. v. 30.6.2009, E 123, 348 und *passim*, „Lissabon“. Die letztgenannte Entscheidung enthält auch eine ausführliche Darstellung der Geschichte der europäischen Integration einschließlich der politischen Diskussionen und Konzepte (BVerfGE 123, 267 [272 ff.]).

⁷⁵ C. Calliess, *op. cit.*, Rn. 43; O. Dörr, *Art. 52 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, 62. EL, hg. v. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München Juli 2017, Rn. 1.



aber nicht (Art. 9 EUV, Art. 20 AEUV)⁷⁶. Und alle der Europäischen Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 EUV)⁷⁷; es gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV)⁷⁸. Eine autonome Befugnis zur Änderung der europäischen Verträge oder eine über die beschränkte Vertragsabrundungskompetenz (Art. 352 AEUV) hinausgehende Befugnis zur Ausweitung der eigenen Zuständigkeiten besitzen die Europäischen Organe nicht (vgl. Art. 48 EUV)⁷⁹. Die EU verfügt somit über keine Kompetenz-Kompetenz. Die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“⁸⁰.

Einige Vertragsbestimmungen weisen allerdings durchaus in die Richtung einer entstehenden Staatlichkeit. Hier sind – neben eher symbolischen Elementen wie der gemeinsamen Flagge und Hymne – vor allem die Regelungen zur Unionsbürgerschaft zu nennen (Art. 9 S. 1 und 2 EUV), die nicht nur terminologisch an eine Staatsbürgerschaft erinnern, sondern auch gewisse Rechtsfolgen erzeugen, die traditionell mit der Staatsbürgerschaft verknüpft sind. Hierzu gehört die Gewährung konsularischen und diplomatischen Schutzes durch andere Mitgliedstaaten (Art. 23 AEUV) und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten auf den Ebenen der Kommunalwahl und der Europawahl (Art. 22 AEUV)⁸¹.

Daneben steht die im Lauf der Zeit durch die Verträge erfolgte Ausdehnung von Zuständigkeiten der europäischen Organe, die mittlerweile einen solchen Umfang erreicht hat, dass die Regelungskompetenz in bestimmten zentralen Bereichen traditioneller Staatlichkeit bereits heute bei der Europäischen Union liegt. Wie die Euro- und die Migrationskrise gezeigt haben, sind die Mitgliedstaaten inzwischen aufgrund weitgehender

⁷⁶ M. Haag, *Art. 20 AEUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, hg. v. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, 7. Aufl., Baden-Baden 2015, Rn. 11.

⁷⁷ A. von Bogdandy, S. Schill, *Art. 4 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 1; C. Calliess, W. Kahl, A. Puttler, *Art. 4 EUV*, [In:] *EUV/AEUV. Kommentar*, Rn. 2; W. Obwexer, *Art. 4 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 13.

⁷⁸ S. Kadelbach, *Art. 5 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 4.

⁷⁹ W. Meng, *Art. 48 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 8; C. Ohler, *Art. 48 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 8.

⁸⁰ St. Rspr. des BVerfG, zuletzt Ur. v. 21.6.2016, E 142, 123 (196) m.w.N.

⁸¹ Zum Zusammenhang zwischen Staatsbürgerschaft und Wahlrecht s. BVerfG, Ur. v. 31.10.1990, E 83, 37 ff. „Ausländerwahlrecht“.

Übertragungen von Hoheitsbefugnissen auf manchen Feldern nur noch bedingt zur eigenständigen Problembewältigung befähigt, während allerdings auch die Europäische Union ihrerseits noch nicht über die Kompetenzen verfügt, die erforderlich wären, um umfassende politische Verantwortung im staatlichen Sinne zu übernehmen.

II. ZUR VERFASSUNGSLEHRE DES „BUNDES“

Wenn man in der staatsrechtlichen und staatstheoretischen Literatur nach einer tiefer gehenden Analyse des Phänomens der „Gemeinschaft eigener Art“ bzw. des „Staatenverbundes“ sucht, erhält man die besten Denkanregungen bei Carl Schmitt. Da er bei der Deutung des geltenden Rechts jeden oberflächlichen Normativismus ebenso ablehnt wie jegliche romantische Träumerei, gelingt es Schmitt immer wieder, die innere Logik rechtlicher Gestaltungen freizulegen. So hat er in seiner Verfassungslehre von 1928 im letzten Kapitel⁸² bedenkenswerte Thesen zu einer Lehre des „Bundes“⁸³ formuliert, wobei er unter einem „Bund“ ausdrücklich weder einen Bundesstaat noch einen Staatenbund versteht, sondern gerade ein Phänomen, das wie die Europäische Union irgendwie „zwischen“ diesen beiden bekannten Organisationsformen steht.

Ein solcher „Bund“ beruht auf einem völkerrechtlichen Übereinkommen, geht aber weit über eine herkömmliche vertraglich geregelte Einzelbeziehung hinaus, die zwar „obligatorische Verpflichtungen mit einem messbaren Inhalt begründet, nicht aber die politische Existenz des Staates als solche in ihrer Gesamtheit unmittelbar ergreift“⁸⁴. Es handelt sich bei ihm auch nicht um ein bloßes Bündnis, d.h. eine Allianz, „auf Grund welcher ein Staat für einen bestimmten Fall zum Kriege verpflichtet ist“. Denn dort wird zwar die Ausübung des *jus belli* für den Bündnisfall vertraglich gebunden, das *jus belli* selbst aber nicht „aus der Hand gegeben und der Entscheidung eines Dritten überlassen“. Nach Schmitt bedeutet somit der Abschluss eines

⁸² C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 10. Aufl., Berlin 2010, S. 363-391.

⁸³ Nach C. Calliess, *op. cit.*, Rn. 35, findet die „Theorie des Bundes“ im Rahmen der Diskussion um den Charakter der EU zunehmend neue Anhänger; vgl. die dort nachgewiesenen Stimmen.

⁸⁴ C. Schmitt, *op. cit.*, S. 364 f.

Bündnisses „einen außenpolitischen Akt, dessen nur ein politisch existierender Staat fähig ist. Er bedeutet aber keine Verfassungsänderung, sondern nur die Ausübung einer in jeder staatlichen Verfassung ausdrücklich oder stillschweigend vorausgesetzten Befugnis“⁸⁵.

Ganz anders beim „Bund“. Dieser habe den besonderen Charakter, dass die Bundesmitglieder trotz vielleicht nur marginal erscheinender Änderungen ihrer Verfassungsgesetze (formellen Verfassungen) mit dem Beitritt eine wesentliche Änderung ihrer rechtlichen Grundordnungen (materiellen Verfassungen) bewirkten⁸⁶. Carl Schmitt definiert deshalb wie folgt: „Der *Bund* ist eine auf freier Vereinbarung beruhende, dem gemeinsamen Zweck der politischen Selbsterhaltung aller Bundesmitglieder dienende, dauernde Vereinigung, durch welche der politische Gesamtstatus jedes einzelnen Bundesmitgliedes im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck verändert wird.“⁸⁷ Schmitt spricht wörtlich von einer „Vereinigung besonderer Art“ – wir erinnern uns: das BVerfG hat gelegentlich von einer „Gemeinschaft eigener Art“ gesprochen⁸⁸ – und umschreibt die Besonderheit des Bundesvertrags so: „Er ist ein freier Vertrag, insofern es vom Willen des Mitgliedes abhängt, dem Bunde beizutreten, frei also hinsichtlich des Abschlusses. Er ist *kein* freier Vertrag in dem Sinne eines frei kündbaren, nur messbare Einzelbeziehungen regelnden Vertrages. Vielmehr wird ein Staat durch die Zugehörigkeit zum Bund einem politischen Gesamtsystem eingeordnet. Der Bundesvertrag ist ein zwischenstaatlicher Statusvertrag“⁸⁹.

Daraus ergeben sich laut Schmitt Konsequenzen, die er in sieben Punkten zusammenfasst⁹⁰:

„Der Bund erfasst jeden Mitgliedstaat in seiner Gesamtexistenz als politische Einheit und fügt ihn als Ganzes in eine politisch existierende Verbindung ein. Aus dem Bundesvertrag entstehen daher nicht nur Einzelverbindlichkeiten. Wenn in der Bundesverfassung die Kompetenz des Bundes beschränkt ist und der Bund nur für die ausdrücklich aufgezählten Angelegenheiten zuständig sein soll (...), so betrifft das eine technische Frage

⁸⁵ Ibidem, S. 365.

⁸⁶ Zum Verfassungsbegriff s. ibidem, S. 1-44.

⁸⁷ Ibidem, S. 366 (Hervorhebung im Original).

⁸⁸ So z.B. BVerfG, Beschl. v. 18.10.1967, E 22, 296; Beschl. v. 29.5.1974, E 37, 278.

⁸⁹ C. Schmitt, op. cit., S. 367 (Hervorhebung im Original).

⁹⁰ Ibidem, S. 367 ff. (Hervorhebungen im Original).

der Zuständigkeitsvermutung (...). Es betrifft nicht die ganz andere Frage der grundlegenden *Voraussetzungen* des Bundes und das Problem der Souveränität.“

„Der Bundesvertrag bezweckt eine *dauernde Ordnung*, nicht nur eine vorübergehende Regelung. Das folgt ebenfalls aus dem Begriff des *Status*, weil eine bloß vorübergehende Einzelregelung mit Kündbarkeit und Meßbarkeit keinen Status begründen kann. Jeder Bund ist daher ein ‚ewiger‘, d. h. auf Dauer berechneter Bund.“

1. „Der Bundesvertrag ist ein Vertrag besonderer Art, nämlich ein Verfassungsvertrag. Sein Abschluss ist ein Akt der verfassungsgebenden Gewalt. Sein Inhalt ist gleichzeitig der Inhalt der Bundesverfassung (...) und ein *Bestandteil der Verfassung jedes Gliedstaates*“.
2. „Der Bund bezweckt die Erhaltung der politischen Existenz aller Mitglieder im Rahmen des Bundes. Daraus folgt, daß die Bundesverfassung auf jeden Fall, auch wenn sie nicht ausdrücklich davon spricht, eine *Garantie* der politischen Existenz jedes Bundesmitgliedes enthält, und zwar wird jedem Einzelmitglied gegenüber allen und von allen Mitgliedern gegenüber jedem einzelnen und gegenüber allen zusammen die Existenz gewährleistet“.
3. „Nach *außen* schützt der Bund seine Mitglieder gegen Kriegsgefahr und gegen jeden Angriff. Nach *innen* bedeutet der Bund notwendigerweise eine dauernde *Befriedung* (...). Es besteht die ‚unbedingte Pflicht der Einzelstaaten, alle und jede Staatenstreitigkeit nur in den Wegen Rechts auszutragen, welche daselbst (nämlich in der Bundesverfassung) angeordnet oder zugelassen sind‘ [Haenel]. (...) Innerhalb des Bundes und zwischen Bundesmitgliedern darf kein Krieg mehr stattfinden. Innerhalb des Bundes ist, solange der Bund besteht, nur eine *Bundesexekution* des Gesamtbundes gegen ein Mitglied möglich“.
4. „Es gibt *keinen Bund ohne Einmischung des Bundes* in die Angelegenheiten der Mitgliedstaaten“.
5. „Jeder Bund kann als solcher Krieg führen und hat ein *jus belli*“.

Schmitt bestimmt diesen Begriff des Bundes in Abgrenzung vom Bundesstaat auf der einen Seite und vom Bündnis und allen sonstigen vertraglich geregelten Einzelbeziehungen auf der anderen Seite. Als



historische Beispiele für Bundesverträge dienen ihm unter anderem die Deutsche Bundesakte von 1815, die Wiener Schlussakte von 1820 und die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867. Aufgrund des theoretisch entwickelten Begriffs und der empirischen Anwendungsfälle kommt er zu der Schlussfolgerung, dass die Frage der Souveränität in einem echten „Bund“ dauerhaft in der Schwebe bleibt. Diese Beobachtung fasst er in drei „Antinomien“ zusammen⁹¹: Deren erste besteht darin, dass der Bund die Erhaltung der politischen Selbstständigkeit jedes Mitgliedes bezweckt, gerade die Zugehörigkeit zum Bund aber in Form des Verzichts auf das jus belli eine Minderung dieser Selbstständigkeit mit sich bringt. Parallel dazu besteht die zweite darin, dass jedes Bundesmitglied durch den Bund seine politische Unabhängigkeit zu erhalten und seine Selbstbestimmung zu sichern sucht, während der Bund andererseits im Interesse der Sicherheit des Bundes die inneren Angelegenheiten seiner Mitglieder nicht außer Acht lassen darf. Aus beiden ergibt sich die dritte, allgemeinste Antinomie, die Schmitt so zusammenfasst: „Weder sind die Mitgliedstaaten einfach subordiniert, Untergebene des Bundes, noch ist der Bund ihnen subordiniert und untergeben. Der Bund besteht nur in dieser existenziellen Verbindung und diesem Gleichgewicht“.

Damit ist das zentrale Problem benannt: „Die Frage der Souveränität ist nun die Frage der Entscheidung eines existenziellen Konflikts. Es gibt mancherlei Methoden der friedlichen Beilegung und Schlichtung von Streitigkeiten, aber wenn die Lage des Falles eine *Entscheidung* verlangt – und nur um diesen Fall handelt es sich hier –, kann der politische Konflikt nicht in einem justizförmigen Verfahren gelöst werden.“ Der Bund beruht stattdessen, wie von Schmitt zuvor ausgeführt, auf einem politischen Gleichgewicht. Ein solches ist wohl immer fragil, kann aber im Fall eines echten Bundes durchaus von Dauer sein, da diese Verbindung ja, wie gesagt, existenziell ist. „*Die Lösung der Antinomien des Bundes*“ – und damit die Chance des Gelingens – liegt laut Schmitt darin, „daß jeder Bund auf einer wesentlichen Voraussetzung beruht, nämlich der *Homogenität aller Bundesmitglieder*, d. h. auf einer substantiellen Gleichartigkeit, welche eine konkrete, seinsmäßige Übereinstimmung der Gliedstaaten begründet

⁹¹ Ibidem, S. 370 f.

und es bewirkt, daß der extreme Konfliktfall innerhalb des Bundes nicht eintritt“⁹². Die meisten Bundesverfassungen enthielten daher ausdrückliche Garantien der Homogenität, die in einer nationalen oder religiösen Übereinstimmung, aber auch in gemeinsamen zivilisatorischen Grundlagen oder der Gleichartigkeit des politischen Prinzips, etwa der Demokratie, bestehen könne. Die Lösung der drei Antinomien liegt nach Schmitt dann darin, „daß ein Staat innerhalb einer homogenen Gemeinschaft von Staaten auf das *ius belli* und jede Selbsthilfe verzichten kann, ohne seinen Willen zur Selbsterhaltung zu verneinen oder zu vermindern“, „daß der Wille zur Selbstbestimmung, der zu jeder politischen Existenz gehört, nur durch eine seinsmäßig *fremde* Einmischung verneint oder gefährdet wird“ und „daß bei einer substantiellen Homogenität der Bundesmitglieder der entscheidende, existenzielle Konfliktfall ausgeschlossen ist“⁹³.

III. „WERTE DER UNION“ UND HOMOGENITÄTSGEBOT

Offensichtlich trifft das, was Carl Schmitt im Hinblick auf den von ihm so genannten „Bund“ idealtypisch formuliert hat, in hohem Maß auf die Europäische Union zu. Auch sie ist „eine auf freier Vereinbarung beruhende, dem gemeinsamen Zweck der politischen Selbsterhaltung aller Bundesmitglieder dienende, dauernde Vereinigung, durch welche der politische Gesamtstatus jedes einzelnen Bundesmitgliedes im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck verändert wird.“⁹⁴ Ihre Gründungsverträge erfassen alle Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtexistenz, begründen zwischen ihnen eine dauernde Ordnung, werden integraler Bestandteil ihrer Verfassungen, bezwecken die Erhaltung der politischen Existenz aller Bundesglieder, zielen durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf deren Schutz vor Gefahren von außen und verpflichten sie für den Fall von untereinander aufbrechenden Konflikten auf die vorgesehenen politischen und justiziellen Verfahren der Streitschlichtung. Außerdem verfügt die Europäische Union über eine ausdrückliche Kompetenz zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten ih-

⁹² Ibidem, S. 375 f.

⁹³ Ibidem, S. 377 f.

⁹⁴ Vgl. die Definition C. Schmitts, op. cit., S. 366.

rer Mitglieder, welche auf deren vorgegebene Homogenität verweist und auf deren dauerhafte Erhaltung im gemeinsamen Interesse gerichtet ist.

Diese Homogenitätsklausel findet sich in Art. 2 EUV. Sie hat folgenden Wortlaut:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

Der Vertrag über die Europäische Union verleiht in seinem Art. 7 dem Rat im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament ausdrücklich die Befugnis, im Einzelfall festzustellen, „dass eine eindeutige Gefahr einer schwer wiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht“, und im Verlauf des weiteren Verfahrens gegebenenfalls auch bestimmte vertragliche Rechte des betreffenden Mitgliedstaates auszusetzen⁹⁵.

Wie wir wissen, sind die Organe der Europäischen Union durchaus bereit, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen. Damit bekommt die Frage, was mit den in Art. 2 genannten Werten genau gemeint ist, zentrale Bedeutung⁹⁶, und es muss angesichts der möglicherweise gravierenden Folgen auch nicht verwundern, dass mit den „europäischen Werten“ in der politischen Diskussion alle möglichen Inhalte verbunden werden⁹⁷.

⁹⁵ Zum Meinungsstand s. F. Schorkopf, *Art. 7 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 1 ff.; P.V. van Vormizeele, *Art. 7 EUV* [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 1 ff.; M. Ruffert, *Art. 7 EUV*, [In:] *EUV/AEUV. Kommentar*, Rn. 1 ff.

⁹⁶ Zur Diskussion der Bedeutung des Art. 2 EUV im Rahmen des Art. 7 EUV s. M. Hilf, F. Schorkopf, *Art. 2 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 14, 36, 42 f., 46; C. Calliess, *op. cit.*, Rn. 30; J.P. Jacqué, *Art. 2 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 1, 5.

⁹⁷ Zurecht kritisch F. Schorkopf, *Art. 7 EUV*, Rn. 70 ff.; idem, *Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?*, „Europarecht“ 2016, S. 156 ff.; D. Murswiek, *Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung. Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 8 (2009), S. 486 und *passim*.

Juristisch ist der Ausgangspunkt klar: Die „Werte, auf die sich die Union gründet“ (Art. 2 S. 1 EUV), bezeichnen das rechtliche Fundament, welches sich in der europäischen Verfassungsgeschichte⁹⁸ in den letzten etwa 500 Jahren herausgebildet hat. Sie sind der Inbegriff der abendländischen Moderne, ihr effektiver Schutz ist unabdingbar für den Zusammenhalt des Staatenverbundes. Dazu gehört zunächst das anspruchsvolle, maßgeblich von Jean Bodin (1529-1596) und Thomas Hobbes (1588-1679) entwickelte und im Absolutismus erstmals verwirklichte Konzept des souveränen Territorialstaats, der mit dem Monopol legitimer Gewaltausübung ausgestattet ist und als neutrale Gewalt über den religiösen und sonstigen gesellschaftlichen Fraktionen steht. Dazu gehört weiter die Ausrichtung aller Staatsgewalt auf die Menschenwürde und ihre Bindung an Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie an weitere grundlegende Menschen- und Bürgerrechte in einer rechtsstaatlichen, gewaltenteilenden Ordnung, für die unter anderem John Locke (1632-1704), Charles de Montesquieu (1689-1755) und Immanuel Kant (1724-1804) mit großer Überzeugungskraft eingetreten sind und die dann in den Epochen der Aufklärung und des Liberalismus Schritt für Schritt politisch erkämpft wurde. Und nicht zuletzt gehört dazu die demokratische Rückbindung aller Staatsgewalt an den Willen des Volkes und die organisierte Selbstbestimmung des Volkes im Staat, wofür vor allem Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) und Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) stehen.

Der berühmte Art. 16 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 bringt es auf den Punkt: „Eine Gesellschaft, in der die Gewährleistung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.“ Jede Rechtsordnung muss daher ihren Ausgangspunkt in den Rechten des freien und gleichen Individuums nehmen, welches als Mensch sein Leben eigenverantwortlich gestaltet und als Bürger an der kollektiven Selbstbestimmung des Volkes teilhat. Sie sichert diese Rechte in einer gewaltenteilenden Ordnung des Rechtsstaats und der repräsentativen Demokratie, also weder in einer absolutistischen Herrschaft noch in einer „Basisdemokratie“ mit elitärem Führungsanspruch,

⁹⁸ S. die Zusammenfassung der Entwicklung und der zentralen Aussagen bei G. Morgenthaler, *Freiheit durch Gesetz. Der parlamentarische Gesetzgeber als Erstadressat der Freiheitsgrundrechte*, Tübingen 1999, S. 64-139.

sondern in einer strukturierten und gegliederten Willensbildung im Rahmen der verfassungskonformen Gesetze.

Dies ist das gemeinsame rechtliche Fundament, auf welches sich der Staatenverbund der Europäischen Union laut Art. 3 S. 1 EUV gründet und auf welches er deshalb alle Mitgliedstaaten mit Sanktionsdrohung (Art. 7 EUV) verpflichtet (Art. 3 S. 2 EUV). Historisch aufs engste damit verknüpft sind weitere, in Art. 3 Abs. 3 EUV genannte juristische Strukturprinzipien, die den modernen Charakter Europas ausmachen und als grundlegend für die Identität und den Erfolg des Kontinents betrachtet werden. Flankierend zum Schutz ihrer Werte hat die Europäische Union deshalb zum einen den Binnenmarkt nach der Leitidee einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung auf der Grundlage einer sozialen Marktwirtschaft auszugestalten (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV), um der individuellen Freiheit und Gleichheit eine dauerhafte ökonomische Basis zu geben. Zum anderen wird sie darauf verpflichtet, den Reichtum der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ihrer Mitgliedstaaten zu wahren und das kulturelle Erbe Europas zu schützen und zu entwickeln (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV), weil die individuelle Freiheit und Gleichheit neben der ökonomischen auch eine lebendige, aus der reichen Tradition gespeiste geistige Basis benötigt.

Ist mit den Werten das rechtliche Fundament geschützt, so verknüpft sich damit eine Hoffnung, welcher der EUV in Art. 2 S. 2 Ausdruck verleiht: Es bildet und erhält sich dann – so die in der Aufklärung verwurzelte Erwartung – in allen Mitgliedstaaten gemeinsam eine Gesellschaft, „die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Erzwingen können und wollen die europäischen Verträge eine solche Haltung der Unionsbürger und die darauf beruhenden gesellschaftlichen Prozesse aber um der Freiheit willen ebenso wenig wie den in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV angesprochenen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Ergebnisse werden sich, so die Erwartung, unter einer den „Werten“ entsprechenden Rechtsordnung von selbst einstellen⁹⁹.

⁹⁹ Deshalb sind auch nur die in Art. 2 S. 1 EUV genannten Werte im Rahmen des Art. 7 EUV justiziabel; vgl. M. Hilf, F. Schorkopf, op. cit., Rn. 14, 42 f., 46; C. Calliess, op. cit., Rn. 30.

IV. GEFAHREN FÜR DAS GEMEINSAME FUNDAMENT

Es muss in diesem Zusammenhang auch kurz auf Gefahren hingewiesen werden, die der Deutung der „Werte der Union“ und damit den Werten selbst in der aktuellen Politik drohen. Wie der Wortlaut der europäischen Verträge vielfach, insbesondere aber in den Art. 2 und 3 EUV, mit dem Hinweis auf die zentralen Begriffe der europäischen Verfassungsgeschichte eindeutig belegt, beruht die Europäische Union auf einer staatlichen Ordnung. Die hier ebenfalls angesprochene Verpflichtung auf die Wahrung der Menschenrechte kann deshalb nicht so verstanden werden, wie dies in einer Ideologie des Universalismus immer wieder geschieht, dass hier eine völlige Entgrenzung¹⁰⁰ und letztlich Abschaffung der Mitgliedstaaten angestrebt werden dürfte. Die Liberalisierung der Grenzen für Personen und Kapital innerhalb der Europäischen Union und nach außen ist deshalb im Sinne einer aufgeklärten Weltoffenheit zu begrüßen, beinhaltet aber nicht die Auflösung von Zugehörigkeiten und besonderen Verantwortlichkeiten, wie sie nach traditionellem Verständnis die Staatsangehörigkeit und in der EU die Unionsbürgerschaft verkörpern. Die europäischen Verträge stehen keineswegs für das postmoderne Modell einer „Weltgesellschaft“¹⁰¹ oder eines „Melting Pots“, sondern, wie Art. 3 Abs. 3 EUV es ausdrücklich festhält, für den traditionellen europäischen Reichtum an kultureller und sprachlicher Vielfalt auf der Basis der Moderne und des kulturellen Erbes der europäischen Aufklärung. Ebenso wenig stehen sie für ein Modell der Herrschaft des „Kapitals“ in Form anonymer, globalisierter Märkte¹⁰², sondern für die Verknüpfung von Freiheit und Verantwortung auch im Bereich des Ökonomischen.

Wird dies in der praktischen Politik vernachlässigt, so können Gegenreaktionen nicht ausbleiben. Der Rückfall in Nationalismen und der Ruf nach

¹⁰⁰ Deziert in diesem Sinn U. Beck, E. Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt a.M. 2004; s. auch die Beiträge in *Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und ihr Raum*, hg. v. U. Jureit, N. Tietze, Hamburg 2015.

¹⁰¹ Anderer Ansicht z. B.J. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Frankfurt a.M. 2011, S. 40: „Die Europäische Union lässt sich als entscheidender Schritt zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft begreifen“.

¹⁰² Für grundlegende Kritik s. J. Bakan, *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, London 2004; H.W. Sinn, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, 3. Aufl., Berlin 2009.

einem Ausscheiden aus der Europäischen Union ist dann die zu erwartende Folge.

V. AUSTRITT AUS DER EUROPÄISCHEN UNION?

Damit ist schließlich auch die Frage des Austritts aus der Europäischen Union angesprochen. Es entspricht durchaus der inneren Logik einer fortschreitenden Integration mit dem Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 UAbs. 2 EUV), dass das europäische Primärrecht diese Option seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 50 EUV ausdrücklich vorsieht¹⁰³. Eine derartige Bestimmung unterminiert – richtig gedeutet – nicht den Fortbestand und die Entwicklung des Staatenverbundes, sondern erleichtert vielmehr durch die Möglichkeit der einvernehmlichen Trennung von nicht weiter integrationswilligen Partnern die zukunfts offene Gestaltung der unionsinternen Beziehungen.

Einfach vollziehen lässt sich ein Austritt aber wegen der inzwischen erfolgten engen rechtlichen und faktischen Bindungen im Staatenverbund nicht. Der aufgrund der Volksbefragung im Vereinigten Königreich in Gang gekommene Prozess des so genannten Brexit zeigt deutlich, dass der Vertrag über die Europäische Union kein – wie Carl Schmitt es ausdrückte – „freier Vertrag in dem Sinne eines frei kündbaren, nur messbare Einzelbeziehungen regelnden Vertrages“ ist, er vielmehr jeden Mitgliedstaat „durch die Zugehörigkeit zum Bund einem politischen Gesamtsystem eingeordnet“ hat¹⁰⁴.

Es bleibt zu hoffen, dass bei diesem Ausscheiden letztlich auf beiden Seiten die Vernunft die Oberhand behält. Die Briten haben die europäische Einigung nie im gleichen Sinn wie viele Kontinentaleuropäer als Herzensangelegenheiten betrachtet, und vermutlich erfolgte bereits der Beitritt des Vereinigten Königreichs eher auf Drängen der Vereinigten Staaten¹⁰⁵. Da das Land sich – obwohl integraler Bestandteil des Abendlands

¹⁰³ Zum Meinungsstand s. W. Meng, *Art. 50 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 1 ff.; A. Thiele, *Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“*, „Europarecht“ 2016, S. 281 ff.

¹⁰⁴ Vgl. C. Schmitt, *op. cit.*, S. 367.

¹⁰⁵ Dazu ausführlich G. Lundestad, *op. cit.*, S. 30 f., 58 ff.

– schon immer mehr seiner eigenen, der angelsächsischen Welt zugehörig fühlte, ist es vielleicht besser für beide Seiten, sich einvernehmlich zu trennen und dabei nicht die Tür für eine auch in Zukunft fruchtbare partnerschaftliche Zusammenarbeit zuzuschlagen.

E. ERGEBNIS UND AUSBLICK

I. WAS IST DIE EUROPÄISCHE UNION?

Kommen wir zum Schluss: Was ist nach alledem die Europäische Union? Was sind die möglichen Ziele und verfügbaren Mittel?

Die Europäische Union ist die politische Organisationsform Europas, das seinerseits nicht nur eine geographische Region am westlichen Rand des eurasischen Kontinents, sondern den Raum einer ausgereiften Hochkultur umfasst und damit eine anspruchsvolle Idee verkörpert. Das Integrationsprojekt bezieht sich folglich in der Sache auf das historische Gebiet des Abendlandes. Hier hatte sich seit dem Mittelalter auf der Grundlage der römisch-katholischen Kirche und der Übernahme der antik-römischen Reichsidee eine spezifische Ordnung gebildet, die zunächst das hoch entwickelte römische Recht rezipierte und dann auf dessen Grundlage seit der Renaissance im Zuge der Aufklärung jene „Werte“ hervorbrachte und kultivierte, welche wir heute als die wesentlichen verfassungsrechtlichen Fundamente einer beispiellosen wirtschaftlichen, politischen, aber vor allem auch geistigen Blüte betrachten.

Während die Rechts- und Staatsphilosophie der Aufklärung im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert ihren Höhepunkt erreichte, begann mit der französischen Revolution 1789 die Umsetzung in praktische Politik, welche im Verlauf des 19. Jahrhunderts zunächst im Triumph der Nationalstaatsidee und des Liberalismus kulminierte, dann aber in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in eine existenzielle Krise führte. Der Beginn des europäischen Integrationsprozesses kann insofern als fruchtbarer Ansatz verstanden werden, die auf die Spitze getriebenen nationalen Gegensätze zu überwinden und sie – ganz im dreifachen Hegelschen Sinn – „aufzuheben“: die zerstörerischen Chauvinismen als Gefahrenquelle zu „beseitigen“; den zwischenstaatlichen Wettstreit auf die höhere, ihn einhegende Ebene

einer supranationalen Ordnung hinauf zu „verlagern“; und zugleich die verbleibenden nationalen Identitäten als fruchtbare Impulsgeber dauerhaft zu „bewahren“.

Dadurch ergibt sich seit der Entzauberung des Marxismus und des real existierenden, zum Kapitalismus verflachten Liberalismus die Chance, die Lehren der Aufklärung in neuem Rahmen wieder zu beleben. Das Ziel muss es sein – und ist es ja bereits nach dem Wortlaut der europäischen Verträge –, nunmehr in ganz Europa gemeinsam eine Ordnung zu errichten, die auf der Idee einer Freiheit beruht, welche es den Bürgern ermöglicht, eigenverantwortlich und im Rahmen traditionswahrender Institutionen die Zukunft in demokratischer Selbstbestimmung zu gestalten, die eigene Identität zu pflegen und die Unabhängigkeit Europas sicherzustellen. An die Stelle des prophezeiten Unterganges¹⁰⁶ träte dann die Erneuerung des Abendlandes.

II. SZENARIEN UND EMPFEHLUNGEN

Wenn somit der Vertrag über die Europäische Union in seinem Art. 1 als gemeinsames Ziel der Mitgliedstaaten die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ nennt, dann ist hierdurch die Richtung vorgegeben und eine großartige Perspektive eröffnet. Die eigentliche politische Herausforderung muss aber erst bewältigt, die entscheidende und abschließende staatsmännische Leistung noch erbracht werden.

Die konkrete Finalität der europäischen Integration bleibt weiterhin offen. Als vertraglich vorgesehene Möglichkeit besteht jedenfalls die Option eines „Bundes“, wie er in der gegenwärtigen Ausgestaltung bereits angelegt ist. In ihm haben sich die Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Akt verfassungsgebender Gewalt eine dauernde Ordnung gegeben, die ihnen in einem „Europe des patries“ die politische Existenz sichert und ihnen untereinander und nach außen den Frieden garantiert. Die Basis

¹⁰⁶ O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, München 1923. Zu den historischen Parallelen zwischen der späten römischen Republik und der gegenwärtigen Entwicklung s. D. Engels, *Auf dem Weg ins Imperium. Die Krise der Europäischen Union und der Untergang der römischen Republik. Historische Parallelen*, 2. Aufl., Berlin u.a. 2017.

bildet eine Homogenität aller Bundesmitglieder, die auf ihrer gemeinsamen Verwurzelung im kulturellen Erbe des Abendlandes beruht. Stabil kann ein solcher Staatenverbund aber nur dann sein, wenn in ihm das Recht konsequent durchgesetzt wird.

Langfristig besteht daneben die rechtspolitische Option einer Weiterentwicklung bis hin zur Gründung der Vereinigten Staaten von Europa. Diese Möglichkeit wird in den Verträgen zwar nicht angesprochen, sie steht aber aufgrund der Gründungsgeschichte von Anfang an im Raum und gelangt durch die Sachzwänge, die aufgrund der stets von Neuem angewandte „Methode Monnet“ wirken, immer weiter in den Bereich des Denkbaren. Sollte dieser Weg auch künftig eingeschlagen werden – und es spricht einiges dafür, dass dies faktisch geschieht –, so kommt es ganz darauf an, den entstehenden europäischen Nationalstaat betont föderal auszugestalten, ihn mit soliden demokratischen Strukturen zu versehen und die Rolle des Rechts weiter zu stärken.

Keine der beiden in den Verträgen angelegten Optionen führt in ein post-souveränes Zeitalter. Das für die Moderne kennzeichnende Konzept des souveränen Staates, der – mit umfassender Hoheitsmacht und dem Monopol legitimer Gewaltausübung ausgestattet – als gesellschaftlich neutrale Instanz für den Schutz seiner Bürger zu sorgen hat und dabei an grundlegende Rechte gebunden ist, bleibt in beiden Modellen erhalten: sei es in Form einer geteilten und gebundenen Souveränität im Staatenverbund, sei es in Form einer von vornherein gemeinsamen Souveränität im Bundesstaat. Immer wird es zu den primären Aufgaben gehören, auf dem eigenen Territorium nach innen und außen für Sicherheit zu sorgen und die Freiheit vor dem Zugriff mächtiger Interessen zu schützen.

Andererseits verweist jede der beiden Optionen auf einen spezifischen weiteren Entwicklungsweg. Beide sind nicht frei kombinierbar. Entscheiden sich die Europäer für das Modell des „Bundes“, so ist darin in besonderem Maße für echte Gegenseitigkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu sorgen. Es darf dann nicht der Eindruck entstehen, dass die einen umfassend in europäische Strukturen eingebunden werden sollen, während die anderen ihr spezifisches Machtpotenzial in nationaler Alleinverfügung

zurückbehalten¹⁰⁷, dass die einen zahlen sollen und die anderen ausgeben¹⁰⁸, dass die einen das europäische Recht brechen und die anderen die Folgen in „Solidarität“ aufzufangen haben¹⁰⁹. Außerdem muss dann dafür gesorgt werden, dass jeder Mitgliedstaat seinen übernommenen Pflichten auch nachkommt – und dass die europäischen Organe rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen¹¹⁰.

Geht die Entwicklung hingegen weiter zum Modell der „Vereinigten Staaten von Europa“, so führt dies notwendig nicht nur zu einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung, sondern zu einer Regierung im vollen Sinn des Wortes, und nicht nur zu einem aus der Not der Sachzwänge erfolgenden Einstehen für andere, sondern zu echter Solidarität zwischen den europäischen Bürgern. Dies setzt aber das Bestehen eines sich seiner selbst bewusst gewordenen Europäischen Volkes voraus – eine Bedingung, für die noch viel zu tun sein wird.

Es gibt jedenfalls noch einiges zu klären. Eine offene Diskussion über die Ziele und auch über die Motive der europäischen Integration wird hierfür unausweichlich sein. Aber gleich welchen weiteren Weg das Integrationsprojekt auch nehmen mag: Es kommt darauf an, die „immer engere Union der Völker Europas“ im Geiste der Aufklärung und unter Wahrung des gemeineuropäischen Erbes zu verwirklichen. Nur so wird die Europäische Union ihre Bürger für sich gewinnen und sie befähigen, ihr Schicksal gemeinsam in die eigenen Hände zu nehmen. Nur so kann sie die in der Präambel zum EUV formulierten Ziele erreichen, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen“ zu festigen, auf dieser Basis „die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen“ und durch eine wahrhaft Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, „die zu einer gemeinsamen Verteidigung

¹⁰⁷ Dies betrifft insbesondere den Widerspruch zwischen der fortschreitenden Integration auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik („Wirtschaftsregierung“) auf der einen und der weitestgehend fehlenden Integration auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik (einschließlich der Frage der Atomwaffen und des Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen) auf der anderen Seite.

¹⁰⁸ Dies betrifft vor allem die Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer faktischen Ausformung seit Beginn der Eurokrise.

¹⁰⁹ Dies betrifft – in unterschiedlicher Frontstellung – sowohl die Euro- als auch die Migrationskrise.

¹¹⁰ Letzteres schließt für die Zukunft die Anwendung der „Methode Monnet“ aus.

führen könnte“, die „Identität und Unabhängigkeit Europas“ wirksam zu stärken.

Die Europäische Union hat ihren Zenit nicht notwendig überschritten. Die Zukunft ist offen.

LITERATURVERZEICHNIS

- American Council on Foreign Affairs, *Regionalism and World Organization: Post-War Aspects of Europe's Global Relationships*, Washington D.C. 1944.
- Aspetsberger Axel, Gnan Ernest, Pauer Franz, Schubert Aurel, *Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Währungskooperation zu einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik*, [in:] *Handbuch der Europäischen Integration*, hg. v. M. Röttlinger, C. Weyringer, 2. Aufl., Wien 1996.
- Bakan Joel, *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, London 2004.
- Beck Ulrich, Grande Edgar, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt a.M. 2004.
- Brzezinski Zbigniew, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997.
- Coudenhove-Kalergi Richard Nikolaus, *Kampf um Paneuropa*, 3 Bände. Wien/Leipzig 1925-1928.
- Coudenhove-Kalergi Richard Nikolaus, *Weltmacht Europa*, Stuttgart 1971.
- Das Recht der EU. Kommentar*, 62. EL, hg. v. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München Juli 2017.
- Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, hg. v. O. Depenheuer, C. Grabenwarter, Paderborn 2016.
- Engels David, *Auf dem Weg ins Imperium. Die Krise der Europäischen Union und der Untergang der römischen Republik. Historische Parallelen*, 2. Aufl., Berlin u.a. 2017.
- Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, hg. v. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, 7. Aufl., Baden-Baden 2015.
- EUV/AEUV. Kommentar*, hg. v. C. Calliess, M. Ruffert, 5. Aufl., München 2016.
- Fabio, Udo di, *Europa am Wendepunkt: Wirtschaft Regierung oder Subsidiarität?*, [In:] *Welche Chancen hat Subsidiarität in Europa?*, hg. v. Handwerkskammer Düsseldorf, Düsseldorf 2014, S. 24-43.
- Gäckle Thomas, *Die Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems zur Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1991.
- Gelber Harry G. , *Der Morgenthau-Plan*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte“ 13 (1965), S. 372-402.
- Habermas Jürgen, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Frankfurt a.M. 2011.
- Helfferrich Karl, *Das Geld*. 3. Aufl. 1916.
- Joffe Josef, *NATO. Soldiering On*, „Time Magazine“, 19.03.2009.



- Kielmannsegg Peter Graf, *Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte*, Baden-Baden 2015.
- Kohl Helmut, *Aus Sorge um Europa. Ein Appell*, München 2014.
- Lundestad Geir, *„Empire“ by Integration. The United States and Integration, 1945-1997*, Oxford 1998.
- Mearsheimer John, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2. Aufl., New York 2014.
- Mestmäcker Ernst-Joachim, *Die Wirtschaftsverfassung der EU im globalen Systemwettbewerb*, [In:] *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, H. 100, 2011, hg. v. C. Tietje, G. Kraft, M. Lehmann.
- Migration und Integration. Die Migrationskrise als Herausforderung des Rechts*, hg. v. A. Uhle, Berlin 2017.
- Monnet Jean, *Erinnerungen eines Europäers*, München/Wien 1978.
- Morgenthaler Gerd, *Der Euro – zwischen Integrationsdynamik und Geldwertstabilität*, „Juristische Schulung“ 37 (1997), H. 8, S. 673-681.
- Morgenthaler Gerd, *Freiheit durch Gesetz. Der parlamentarische Gesetzgeber als Erstadressat der Freiheitsgrundrechte*, Tübingen 1999.
- Murswiek Dietrich, *Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung. Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 8 (2009), S. 481-486.
- Nye Joseph, *The Paradox of American Power*, London 2002.
- Otte Max, *The Euro and the Future of the European Union*, Occasional Paper 1998/5. *Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und ihr Raum*, hg. v. U. Jureit, N. Tietze, Hamburg 2015.
- Schmitt Carl, *Verfassungslehre*, 10. Aufl., Berlin 2010.
- Schneider Heinrich, *Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit*, [In:] *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, hg. v. M. Jopp, A. Maurer, H. Schneider, Bonn 1998, S. 19-147.
- Schorkopf Frank, *Das Romantische und die Notwendigkeit eines normativen Realismus*, [In:] *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, hg. v. O. Depenheuer, C. Grabenwarter, Paderborn 2016, S. 11-17.
- Schwarz Hans-Peter, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München 2012.
- Schwarzer Daniela, *Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform*, Stuttgart 2015.
- Sinn Hans-Werner, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, 3. Aufl., Berlin 2009.
- Spengler Oswald, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, München 1923.
- Terhechte Jörg Philipp, *Die Europäische Union als Innovationverbund – Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU*, „Europarecht“ 2007.

- Thiele Alexander, *Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“*, „Europarecht“ 2016.
- Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, hg. v. G. Kirchhof, H. Kube, R. Schmidt, 2. Aufl., Tübingen 2017.
- Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, New York 1979.
- Wessels Wolfgang, *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Reihe Politikwissenschaft des HIS, Nr. 74, Wien 2001.

RECHTSAKTE / DOKUMENTE

- Beschluß über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Konferenz der Staats- und Regierungschefs, Den Haag, 1./2.12.1969, EA 1970, D 44.
- Richtlinie 2002/55/EG des Rates v. 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. EU 2001, L 212/12.
- Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU 2010, L 118/1.
- Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. EU 2011, L 306/25.
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl v. 18.4.1951.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EURATOM-Vertrag und Abkommen *über* gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25.3.1957.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands v. 31.8.1990 (BGBl. II S. 889).
- Vertrag über die abschließenden Regelungen in Bezug auf Deutschland vom 12.9.1990 (BGBl. II S. 1318).
- Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992 (BGBl. II S. 1251).

RECHTSPRECHUNG

- BVerfG, Beschl. v. 18.10.1967, E 22, 293.
- BVerfG, Beschl. v. 29.5.1974, E 37, 271.
- BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, E 83, 37 „Ausländerwahlrecht“
- BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 155 „Maastricht“.
- BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, E 123, 267 „Lissabon“.
- BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, E 135, 317.
- BVerfG, Urt. v. 21.6.2016, E 142, 123.



EuGH, Urt. v. 2.5.1963, Rs. 26/62 „van Gend & Loos“.

EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 „Costa/ENEL“.

EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 „Pringle“.

GERD MORGENTHALER

“CREATING AN EVER CLOSER UNION AMONG THE PEOPLES OF EUROPE” (ART. 1 TEU)? AN ANALYSIS OF AIMS AND MEANS

The Treaty on the European Union describes itself as a “new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe” (Art. 1), but does not mention the final aim of this process. This raises the question whether the EU is, on the basis of its present treaties, more directed towards a federal state (a “United States of Europe”), a loose confederation (“*Europe des patries*”) or a different and new model (“*Staatenverbund*”). The answer to this can only be found by considering the historical and power-political background of European integration and by taking into account the so-called “*méthode Monnet*” which has been applied continuously since the 1950s.