

„Hände weg vom Grundgesetz“

Der ehemalige Verfassungsrichter Udo Di Fabio, 58, warnt davor, Europa mit dem Ruf nach einem Verfassungsplebiszit in ein Abenteuer mit ungewissem Ausgang zu stürzen. Die geltende Ordnung lasse genügend Spielraum für die Rettung des Euro und weitere Integration.

SPIEGEL: Herr Professor, brauchen wir eine neue Verfassung, um Europa zu retten?

Di Fabio: Europa hat über seine Verhältnisse gelebt, und einige Staaten können zurzeit nicht die Verträge einhalten. Auf dem Weg zur Überwindung eines Vertragsbruchs braucht man keine neue Verfassung.

SPIEGEL: Das Bundesverfassungsgericht hat aber im sogenannten Lissabon-Urteil, dessen Mitautor Sie waren, aus dem Grundgesetz sehr enge Grenzen für weitere europäische Vereinigungsschritte herausgelesen. Kommen wir in diesen Grenzen noch weiter bei dem Versuch, das Schuldenproblem in Europa gemeinsam zu lösen?

Di Fabio: Die Politik hat viel Freiraum, der etwa in der Außenpolitik und in einer koordinierten Wirtschaftspolitik bei weitem nicht ausgeschöpft ist. Aber Deutschland braucht auch Kernbereiche eigener Gestaltungsmöglichkeit – wie sie ja andere Euro-Staaten ebenso für sich reklamieren können.

SPIEGEL: Von welcher Grenze an ist der Kernbereich betroffen?

Di Fabio: Die Verfassung zieht die Grenze vor allem, indem sie Bedingungen für Form und Verfahren von Integrationsschritten aufstellt.

SPIEGEL: Welche sind das denn?

Di Fabio: Der Bundestag muss im Zentrum der politischen Entscheidungen bleiben – insbesondere dort, wo er seine Kernkompetenzen hat, beispielsweise bei der Verantwortung für den Bundeshaushalt.

SPIEGEL: Wenn der Bundestag mitmacht – ist dann die Vergemeinschaftung grenzenlos?

Di Fabio: Im Lissabon-Urteil ist tatsächlich eine Grenze formuliert, die im Rahmen des Grundgesetzes unüberschreitbar ist: Das ist die Gründung eines europäischen Bundesstaats, also die völkerrechtlich wirksame Übertragung der Souveränität auf die Europäische Union. Das wäre das Ende der Bundesrepublik als souveräner Staat. Darüber können weder Volksver-



Staatsrechtler Di Fabio: „Traum vom Durchregieren“

SPIEGEL: Woran merkt das Volk, wenn es so weit ist?

Di Fabio: Deutschland verliert seine Souveränität, wenn das europäische Volk sich eine Verfassung geben kann, ohne dass dies von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss. Ein wichtiges Indiz für die Bundesstaatsgründung wäre, wenn das Europaparlament Steuern in einem Umfang festsetzen dürfte, der die nationalen Parlamente von Zuweisungen der Unionsebene abhängig macht. Wenn die Souveränität übertragen ist, kann mit Unionszwang der Austritt eines Landes aus der Union unterbunden werden. Einem solchen unwiderruflichen Schritt muss ein bewusster Akt der europäischen Völker, etwa in Volksabstimmungen, vorausgehen.

SPIEGEL: In der Politik werden die Vorschläge lauter, das Volk schon mal im Vorhinein zu befragen, um den Weg zu einem europäischen Bundesstaat zu ermöglichen.

Di Fabio: Diese Diskussion erscheint mir künstlich. Wozu soll das gut sein? Ich bin nicht sicher, dass Staaten in finanziellen Schwierigkeiten bereit sind, ihre Haushaltsautonomie nach Brüssel abzugeben. Zur Lösung der Schuldenkrise jedenfalls wäre der Bundesstaat eine Fehlgeburt. Wer glaubt denn daran, die Begeisterung für das europäische Projekt zu steigern, wenn von dort aus „Spardiktate“ und ihre gleichmäßige Vollziehung durchgesetzt werden sollen?

SPIEGEL: Die Überlegungen, einem europäischen Bundesstaat durch eine Volksabstimmung näherzukommen, stammen vor allem aus Deutschland.

Di Fabio: Es ist Teil der deutschen Geschichte, deutlicher als bei anderen Nationen, über den Nationalstaat hinauszudenken. Aber damit kann man sich auch isolieren und Europa spalten. Manche Diskussion über die Zukunft eines vereinten Europa kommt mir wie ein Ablenkungsmanöver vor, wenn die Politik bei Verhandlungen in der Defensive ist oder unangenehmen Rechtsbindungen entgehen will.

Das Gespräch führten die Redakteure Thomas Darnstädt und Dietmar Hipp.

SPIEGEL: Unter Staatsrechtlern ist schon vom versuchten Staatsstreich in Berlin die Rede.

Di Fabio: Ich glaube nicht, dass da jemand einen Staatsstreich im Kopf hat. Aber man muss sich fragen: Was wollen eigentlich Politiker, die auf den Bundesstaat setzen? Wer will Europa in ein Abenteuer stürzen? Der gescheiterte Verfassungsvertrag hat doch deutlich gemacht, dass solche Kraftakte eher die Integration zurückwerfen können. Welche Geister rufen wir eigentlich, wenn wir heute zur Lösung der Staatsschuldenkrise nach einem Bundesstaat verlangen, ohne dass bei den Menschen eine Stimmung dafür da ist?

SPIEGEL: Aber einzelne Elemente einer bundesstaatlichen Ordnung in Europa scheinen doch unvermeidbar. Eine gemeinsame Finanzpolitik funktioniert nur, wenn es auf europäischer Ebene starke Eingriffs- und Kontrollbefugnisse gibt.

Di Fabio: Die effektive Kontrolle von Unionsrecht sollte nicht zum großen Problem für Freiheit oder Souveränität stilisiert werden. Allerdings erlaubt das Demokratieprinzip auch nicht jede Art der Kontrolle und auch nicht die Vergemeinschaftung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags.

SPIEGEL: Eben. Vielleicht sind die Bindungen, die das Verfassungsgericht aus dem Grundgesetz herausliest, doch zu eng, um die Krise zu meistern. In der Politik wächst die Neigung, sich über solche Maßgaben hinwegzusetzen.

[Artikel 79]

.....

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Di Fabio: Nicht das Recht steht der Konsolidierung der nationalen Haushalte im Weg, sondern die politische Mentalität in den Staaten, die politische Kultur.

SPIEGEL: Wo sitzen denn die schlechten Europäer?

Di Fabio: Auch in Deutschland ist etwas im Argen. Die Vertragsunion nach dem Stand von Lissabon hat ihr Potential zur Lösung ihrer Probleme überhaupt noch gar nicht ausgeschöpft. Die EU ist vielmehr in eine Krise geraten, weil man sich nicht an Verträge gehalten hat. Wenn sich souveräne Staaten gemeinsamen Bindungen unterworfen haben, dann müssen sie sich an die Bindungen auch halten – und ansonsten mit Konsequen-



Unterzeichnung des Grundgesetzes 1949*: „In der Krise diese Verfassung aufgeben?“

zen rechnen. Der Traum vom „Durchregieren“ in einem europäischen Bundesstaat ist gefährlich und sollte begraben werden.

SPIEGEL: Wie streng darf eine europäische Aufsicht über einen nationalen Haushalt sein? Ist der Fiskalpakt, über den jetzt Karlsruhe urteilen muss, dem souveränen deutschen Staat zumutbar?

Di Fabio: Die gemeinschaftliche Aufsicht darf sehr streng sein. Strenger jedenfalls als heute.

SPIEGEL: Wird aber dann die Haushaltsverantwortung des Bundestags, die Karlsruhe immer betont, nicht überspielt?

Di Fabio: Durch die Haftung für fremde Staatsschulden entsteht ein gravierendes Problem, aber nicht durch den Zwang, sich an Verträge halten zu müssen. Das Parlament hat sich schon mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags zur Einhaltung bestimmter Stabilitätskriterien verpflichtet. Es kann jetzt nicht sagen, es sei eine Einschränkung seiner Freiheit, wenn die durchgesetzt werden. Wer die Stabilitätskriterien beachtet, braucht keine Kommission zu fürchten.

SPIEGEL: Kann denn das Parlament ein so umfangreiches Rettungspaket, wie es nun mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM vereinbart wurde, verantworten? Da wird ja eine Haftung für fremde Schulden begründet.

Di Fabio: Wir müssen die Frage stellen, ob Deutschland sich notfalls noch mit Staatsanleihen refinanzieren könnte, wenn es wirklich für die von ihm übernommene Gewährleistung aufkommen müsste.

SPIEGEL: Sie meinen also, die Grenze der Entscheidungsfreiheit liege da, wo Deutschland in Gefahr gerät, selbst zum Hilfsbedürftigen wie Spanien oder Italien zu werden?

* Durch Ernst Reuter als Vertreter West-Berlins im Parlamentarischen Rat am 23. Mai in Bonn.

Di Fabio: Es geht darum, ob durch solche Haftungsübernahmen die Entscheidungsfähigkeit des nationalen Parlaments grundsätzlich in Gefahr gerät, so wie das heute in Griechenland leider zu beobachten ist. Das ist der haushaltspolitische Kern des Demokratieprinzips – und das ist eine sehr weite Grenze.

SPIEGEL: Es gibt aber jetzt schon Forderungen, die Möglichkeiten des ESM zu erweitern, die Haftungssumme zu erhöhen, neue Möglichkeiten der Schuldenfinanzierung etwa durch die Europäische Zentralbank zu eröffnen. Wann sagt das Bundesverfassungsgericht stopp?

Di Fabio: Das Gericht hat im Lissabon-Urteil gesagt, das demokratische Prinzip darf nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass Entscheidungsbefugnisse des Parlaments durch inhaltliche Vorgaben entleert werden. Das Grundgesetz erlaubt im Übrigen nur die Teilnahme an einer Währungsunion mit unabhängiger Zentralbank und als Stabilitätsgemeinschaft. Da liegen Grenzen.

SPIEGEL: Also doch eine unüberschreitbare Schranke für die europäische Integration?

Di Fabio: Wer will denn eigentlich, dass Deutschland in einem Umfang haftet, dass es selbst seine Bonität verlieren kann? Warum reden wir eigentlich immer über Schranken des Grundgesetzes? Es ist doch das geltende Unionsrecht, das so etwas noch viel klarer verbietet. Nicht jeder politische Unfug ist verfassungswidrig, aber welcher vernünftigen politischen Lösung steht denn eigentlich das Grundgesetz im Weg?

SPIEGEL: Aber es kann doch der Fall eintreten, dass auf einem europäischen Gipfel andere Mitgliedstaaten, die nicht so ein Grundgesetz haben wie die Deutschen, weitergehende Lösungen durchsetzen wollen. Müssen die Deutschen dann mit Verweis aufs Bundesverfassungsgericht die Konferenz verlassen?



Kanzlerin Merkel (M.), Abgeordnete in Berlin*: „Nicht jeder Unfug ist verfassungswidrig“

Di Fabio: Der demokratische Kernbestand, wie ihn das Bundesverfassungsgericht mit seinen Maßgaben wahren will, ist in einem vereinten Europa ebenso selbstverständlich wie in der Ordnung des Grundgesetzes. Darüber, sagt das Lissabon-Urteil, kommt kein Verfassungsorgan, keine politische Entscheidungsinstanz hinweg.

SPIEGEL: Der Konfliktfall zwischen Regierung und Gericht könnte eintreten – vielleicht sogar bei der Entscheidung über Fiskalpakt und ESM –, wenn Ihre Ex-Kollegen die neuen Beschlüsse für verfassungswidrig halten.

Di Fabio: Vielleicht reden manche von „neuer Verfassung“, weil sie ein Veto des Bundesverfassungsgerichts fürchten.

SPIEGEL: Also will man das Grundgesetz ändern, um die Entscheidungen der Verfassungsrichter zu umgehen?

Di Fabio: Wohl nicht. Manche sind aber dem Märchen aufgesessen, Karlsruhe blockiere den Fortgang der Integration. Dabei war es doch ein Segen für die deutsche Politik, etwa bei der Frage der Gesamtverantwortung des Bundestags durch das Lissabon-Urteil sensibilisiert worden zu sein, vor allem in der Hektik der Staatsschuldenkrise.

SPIEGEL: Wären denn mit einer Verfassungsänderung die Bindungen des Grundgesetzes so einfach abzustreifen? Artikel 79 Absatz 3 verbietet Eingriffe in einen Kernbestand auf ewig.

Di Fabio: Das Bundesverfassungsgericht hat es ausdrücklich offengelassen, ob selbst für eine völlig neue Verfassung, die in der Tradition des Grundgesetzes stehen will, die Ewigkeitsklausel gilt.

SPIEGEL: Also ist die Möglichkeit immerhin drin, durch eine Volksabstimmung eine ganz neue Verfassung ohne die Restriktionen des Artikel 79 zu machen?

* Am 29. Juni bei der Abstimmung über den ESM.

Di Fabio: Überlegen Sie mal, was das bedeuten würde. Artikel 79 garantiert die Grundsätze demokratischer Selbstbestimmung und des sozialen Rechtsstaats. Wer würde denn das Volk anrufen, um das über Bord zu werfen?

SPIEGEL: Solche Pläne werden aber in Berlin diskutiert.

Di Fabio: Das Volk ist der Verfassungsgeber, das kann eine neue Verfassung beschließen, wie es will. Aber auch das Volk ist Teil der westlich geprägten Zivilisation und wird nicht mehr alles dürfen. Man kann nicht hinter den außerordentlich hohen Standard des Grundgesetzes – einer sehr modernen Verfassung übrigens – zurück. Die Ewigkeitsklausel ist durch eine Verfassungsneuschöpfung nicht so einfach zu beseitigen.

SPIEGEL: Nun wird ja auch diskutiert, in einer neuen Verfassung dem Bundesverfassungsgericht weniger Veto-Befugnisse – etwa in Europafragen – zu geben.

Di Fabio: Wenn ich dem Gericht verbiete, Gewährleistungen des Grundgesetzes zu schützen und Verstöße zu verhindern, dann ist so eine Verfassungsgarantie wenig wert. Ich bezweifle, dass man auf diesem Weg über Artikel 79 hinwegkommt.

SPIEGEL: Nehmen wir an, die Bürger werden aufgefordert, bei der nächsten Bundestagswahl eine Nationalversammlung zu wählen, die ein neues Grundgesetz ausarbeiten soll. Ginge das?

Di Fabio: Eine seltsame Idee. Ich kann nur – wie schon der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier – sagen: Hände weg vom Grundgesetz. Das ist die freiheitlichste Verfassung in der Geschichte Deutschlands, sie steht in der Kontinuitätslinie der deutschen Revolution von 1848 für Freiheit, Demokratie, Sozialstaat und Frieden.

SPIEGEL: Aber das Grundgesetz selber regelt doch in Artikel 146 den Fall, dass es abgelöst werden kann von einer Verfas-

sung, die das Volk „in freier Entscheidung“ beschließt.

Di Fabio: Artikel 146 hat rein deklaratorische Bedeutung, er regelt etwas Selbstverständliches: Wenn die Deutschen als Volk mehrheitlich danach drängen, diese Verfassung zu überwinden, wird das Grundgesetz ihnen nichts in den Weg stellen. Wenn aber die politische Klasse sich durch diese Verfassung unangenehm gebunden sieht, dann sollte sie nicht versuchen, dieses Grundgesetz auf Schleichwegen zu ändern.

SPIEGEL: Aber könnte jemand die Regierung hindern, es dennoch zu tun?

Di Fabio: Jeder, der das Grundgesetz auf diesem Wege in Frage stellt, muss sehen, welch großes politisches Risiko er damit eingeht. Das Volk muss sich keine Vorgaben über Ob und Wie einer neuen Verfassung machen lassen. Niemand weiß, was in einer verfassungsändernden Versammlung schließlich herauskäme.

SPIEGEL: Aber es wäre ja immerhin der Wille des Volkes.

Di Fabio: Ich spüre nicht das Bedürfnis, das bewährte und stabile Grundgesetz aufzulösen. Wollen wir gerade in der Krise diese Verfassung in Deutschland aufgeben, die ohne Wenn und Aber Freiheit und den sozialen Rechtsstaat gesichert hat? Das ist doch eindeutig zu verneinen.

SPIEGEL: Wie kann man denn herauskriegen, was das Volk wirklich will?

Di Fabio: Man müsste vielleicht zuerst ein Plebiszit veranstalten, in dem das Volk

[Artikel 146]

Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

die Frage beantworten muss, ob es sich überhaupt eine neue Verfassung geben will – oder das Grundgesetz behalten.

SPIEGEL: Wäre es da nicht einfacher, das Volk gleich zu fragen, ob es die Änderung des Grundgesetzes in ganz bestimmten Punkten akzeptiert?

Di Fabio: Es ist jederzeit möglich, mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag Plebiszite im Grundgesetz vorzusehen – auch Plebiszite über Verfassungsänderungen. Nur die Garantien der Ewigkeitsklausel können Sie auch auf diese Weise nicht einschränken. Die Grenzen des Lissabon-Urteils würden also weiterhin gelten.

SPIEGEL: Herr Professor, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.