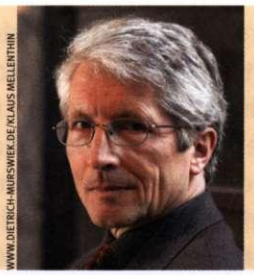


WWW.DIETRICH-MURSWIEK.DE/KLAUS MELLENTHIN

Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg. Bei den Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Lissabon und den Euro-Stabilisierungsmechanismus EFSF war er Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler.

Der ESM, die Bundesregierung und das verfassungsrechtliche Minimum

Antwort auf Staatssekretär Hartmut Koschyk | Von Dietrich Murswiek

Beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Kontext der europäischen Integration betreibt die Bundesregierung seit einiger Zeit eine Politik des verfassungsrechtlichen Minimums: so wenig Demokratie möglich – also kein bisschen mehr, als unbedingt notwendig, damit das Bundesverfassungsgericht den Vertrag gerade noch akzeptiert, eher ein ganzes Stück weniger. Den Vertrag von Lissabon hat das Bundesverfassungsgericht nur in der von ihm vorgenommenen engen Auslegung akzeptiert. Und es hat den Bundestag verpflichtet, die demokratischen Defizite, die der Vertrag aufwies, in einer umfangreichen Begleitgesetzgebung zu kompensieren. In rund 30 Einzelpunkten musste der Gesetzgeber Nachbesserungen vornehmen, um den Vollzug des Vertrages demokratiekonform zu gestalten.

Auch die Gesetzgebung zum vorläufigen „Euro-Rettungsschirm" entsprach nicht den Anforderungen des Demokratieprinzips. Hier half das Bundesverfassungsgericht der Politik mit einer „verfassungskonformen Interpretation" des Gesetzes aus der Patsche und sprach dem Bundestag Rechte zu, die dieser nach dem Gesetz gar nicht hatte. Nur wenige Tage nach dem „Rettungsschirm"-Urteil beschloss der Bundestag schon wieder ein mit dem Demokratieprinzip unvereinbares Gesetz. Schon wieder entmachteten die Abgeordneten sich selbst, indem sie Parlamentsrechte auf ein Minigremium übertrugen, das parlamentarischer Repräsentation Hohn spricht. Wieder musste das Bundesverfassungsgericht – auf die Klage zweier SPD-Abgeordneter – korrigierend eingreifen.

Bei der Aushandlung des ESM-Vertrages ist die Bundesregierung auf dieser Linie des verfassungsrechtlichen Minimums geblieben. Was sie aus dem Lissabon-Urteil gelernt hat, ist der Umstand, dass man Defizite an demokratischer Legitimation, die ein völkerrechtlicher Vertrag aufweist, durch Begleitgesetzgebung kompensieren kann, wenn die Legitimation auf nationaler Ebene zu erfolgen hat. Deshalb wird es zum ESM-Vertrag eine entsprechend Begleitgesetzgebung geben. Das hatte ich auch nicht bestrit-

ten. Ich hatte nur auf die Notwendigkeit einer solchen Begleitgesetzgebung hingewiesen.

Statt nun allerdings dem Bundestag einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem die Parlamentsvorbehalte für haushaltsrelevante Entscheidungen geregelt sind, hat die Bundesregierung in ihrer Vorlage des ESM-Finanzierungsgesetzes die Vorschrift über die Parlamentsbeteiligung offen gelassen. Sie leitet also ein Gesetzgebungsverfahren ein, ohne die verfassungsrechtlich geforderten Parlamentsvorbehalte zu regeln. Ob dann der Bundestag die Lücke in verfassungskonformer Weise füllen wird, ist noch völlig offen. Abgesehen hiervon hat die Bundesregierung mit diesem befremdlichen Vorgehen den Gesetzentwurf nicht ordnungsgemäß in den Bundestag eingebracht; sie riskiert, dass das ganze Gesetzgebungsverfahren wiederholt werden muss.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum die Bundesregierung Verträge aushandelt, die den Anforderungen des Demokratieprinzips nicht gerecht werden und einer Reparatur auf nationaler Ebene bedürfen. Die nationale Begleitgesetzgebung ist insofern ein Notbehelf, und es ist keineswegs ausgemacht, dass das Bundesverfassungsgericht diese Lösung auf Dauer akzeptieren wird. Denn völkerrechtlich kann im Falle des ESM der Gouverneursrat über gigantische Milliardenbeträge verfügen, ohne dass die nationalen Parlamente beteiligt werden. Wenn der deutsche Finanzminister seine Zustimmung gibt, ohne zuvor den Bundestag zu fragen, weil er es in einer Eilsituation für unbedingt notwendig hält, dann ist dies völkerrechtlich bindend, auch wenn es mit dem Begleitgesetz unvereinbar ist.

Der Vertrag sieht vor, dass der Gouverneursrat auch in Abwesenheit des deutschen Mitglieds über dreistellige Milliardenbeträge zulasten der nationalen Haushalte verfügen kann. Staatssekretär Koschyk meint, dies werde nicht geschehen, weil nach dem Grundsatz von Treu und Glauben die anderen Staaten keine Entscheidung treffen dürften, wenn das deutsche Mitglied – z. B. aufgrund höherer Gewalt – verhindert sei. Das ist aber höchst zweifelhaft. Die vertragliche Regelung der Beschlussfähigkeit soll gerade sicherstellen, dass in Notsituationen schnell entschieden werden kann, auch wenn nicht alle Mitglieder anwesend sind.

Wäre man sich für Fälle der Verhinderung durch höhere Gewalt einig, dass ohne das verhinderte Mitglied nicht entschieden werden darf, dann hätte man dies so regeln können. Entweder hat man dies nicht gewollt oder nicht bedacht. Hätte man es lediglich nicht bedacht, gäbe es jetzt noch die Möglichkeit nachzubessern. Sich darauf zu verlassen, dass die anderen ohne den deutschen Vertreter „nach Treu und Glauben" keine für Deutschland nachteiligen Beschlüsse fassen werden, ist verantwortungslos. Und die Idee, dass statt des Finanzministers ein subalterner Beamter für Deutschland Entscheidungen trifft, die den Bundeshaushalt mit Hunderten von Milliarden belasten könnten, bestätigt meine These vom Demokratieminimalismus. Wir werden sehen, ob das Bundesverfassungsgericht mit dieser Lösung genauso zufrieden ist wie das Bundesfinanzministerium.

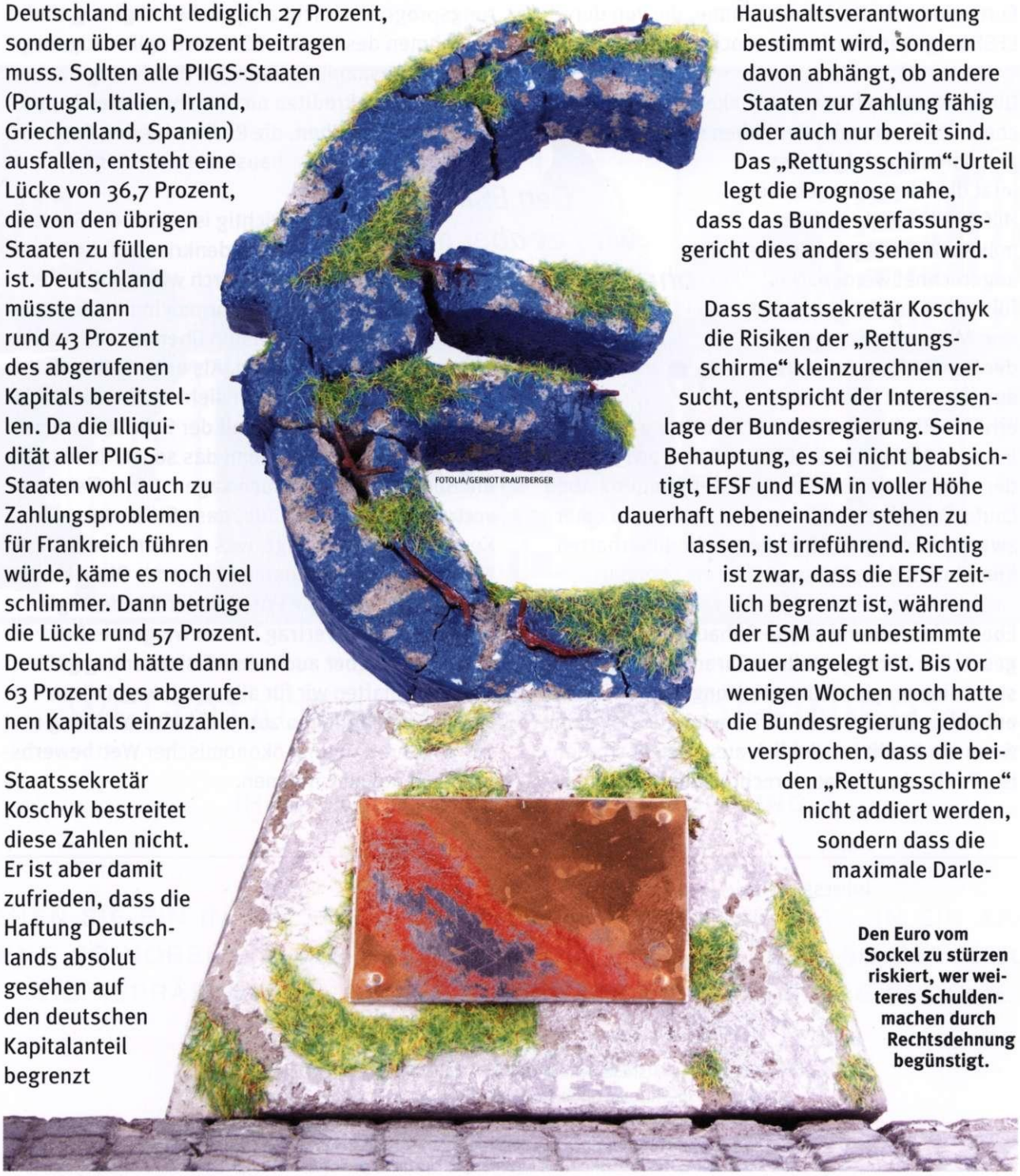
> *„Die Bundesregierung riskiert, dass das ganze ESM-Gesetzgebungsverfahren wiederholt werden muss."*

Staatssekretär Koschyk hält die Regelungen über den Kapitalabruf für unproblematisch. Worum geht es? Das Direktorium beziehungsweise der Geschäftsführende Direktor können von den Mitgliedstaaten Kapital anfordern, das genehmigt, aber noch nicht eingezahlt worden ist, wenn der ESM – etwa bei mangelnder Bedienung von Krediten durch Problemstaaten – Verluste macht. Das ist die Konsequenz daraus, dass man Kredite an Problemstaaten gibt. Die Besonderheit des ESM besteht nun darin, dass die Mitgliedstaaten nicht lediglich entsprechend ihrem Kapitalanteil (für Deutschland sind das rund 27 Prozent) zur Zahlung verpflichtet sind. Sondern

immer dann, wenn einzelne Staaten – aus welchen Gründen auch immer – ihrer Pflicht zur Bereitstellung von Kapital nicht nachkommen, müssen die anderen entsprechend mehr zahlen.

Könnten sich mehrere Problemstaaten nicht mehr refinanzieren, dann kann dies bedeuten, dass Deutschland nicht lediglich 27 Prozent, sondern über 40 Prozent beitragen muss. Sollten alle PIIGS-Staaten (Portugal, Italien, Irland, Griechenland, Spanien) ausfallen, entsteht eine Lücke von 36,7 Prozent, die von den übrigen Staaten zu füllen ist. Deutschland müsste dann rund 43 Prozent des abgerufenen Kapitals bereitstellen. Da die Illiquidität aller PIIGS-Staaten wohl auch zu Zahlungsproblemen für Frankreich führen würde, käme es noch viel schlimmer. Dann betrüge die Lücke rund 57 Prozent. Deutschland hätte dann rund 63 Prozent des abgerufenen Kapitals einzuzahlen.

Staatssekretär Koschyk bestreitet diese Zahlen nicht. Er ist aber damit zufrieden, dass die Haftung Deutschlands absolut gesehen auf den deutschen Kapitalanteil begrenzt bleibe, also in jedem Fall die absolute Obergrenze von 190 Milliarden Euro eingehalten werde. Die Bundesregierung meint also, ignorieren zu können, dass das Risiko, innerhalb dieses zugesagten Rahmens Haushaltsmittel tatsächlich zur Verfügung stellen zu müssen, nicht vom Bundestag aufgrund seiner Haushaltsverantwortung bestimmt wird, sondern davon abhängt, ob andere Staaten zur Zahlung fähig oder auch nur bereit sind. Das „Rettungsschirm"-Urteil legt die Prognose nahe, dass das Bundesverfassungsgericht dies anders sehen wird.



FOTOLIA/GERNOT KRAUTBERGER

Den Euro vom Sockel zu stürzen riskiert, wer weiteres Schuldenmachen durch Rechtsdehnung begünstigt.

Dass Staatssekretär Koschyk die Risiken der „Rettungsschirme" kleinzurechnen versucht, entspricht der Interessenlage der Bundesregierung. Seine Behauptung, es sei nicht beabsichtigt, EFSF und ESM in voller Höhe dauerhaft nebeneinander stehen zu lassen, ist irreführend. Richtig ist zwar, dass die EFSF zeitlich begrenzt ist, während der ESM auf unbestimmte Dauer angelegt ist. Bis vor wenigen Wochen noch hatte die Bundesregierung jedoch versprochen, dass die beiden „Rettungsschirme" nicht addiert werden, sondern dass die maximale Darle-

hensvergabe von 500 Milliarden Euro, die für den endgültigen „Rettungsschirm", den ESM, vorgesehen ist, durch EFSF und ESM gemeinsam nicht überschritten werden darf. Der ESM, so lautete das Versprechen und so steht es auch bisher noch in Artikel 39 des ESM-Vertrages, darf nicht mehr Darlehen vergeben als maximal 500 Milliarden Euro minus der Darlehenssumme, die von der EFSF vergeben wurde oder noch vergeben wird.

Dieses Versprechen wurde bekanntlich gebrochen. Die Finanzminister haben sich in Kopenhagen darauf geeinigt, dass jetzt die bereits vergebenen Hilfskredite nicht auf die maximale Darlehenssumme angerechnet werden. Das führt zu einer Erhöhung auf 800 Milliarden Euro, wie der Bundesfinanzminister ausgerechnet hat. Dieses erhöhte Risiko besteht aber nicht etwa lediglich bis zum Auslaufen der EFSF im Jahre 2013. Sondern die von der EFSF vergebenen Kredite haben Laufzeiten bis zu 30 Jahren, so dass es zu einer zwar nicht ewigen, aber doch sehr dauerhaften Kumulation der „Rettungsschirme" kommt.

„Den ESM wird es aber auch ohne Fiskalvertrag geben; und dann haften wir für alle."

Ebenso irreführend ist die Behauptung, aus den gesetzlich bereitgestellten Garantien ergäben sich keine unmittelbaren Haftungsrisiken. Zwar entsteht ein Kreditausfallrisiko immer erst dann, wenn ein Kredit tatsächlich ausgereicht worden ist. Politisch, aber auch rechtlich hat der Bundestag in der Situation, in der ein neues „Hilfspaket" für einen Problemstaat geschnürt werden soll, jedoch keine Entscheidungsfreiheit mehr. Hier kann er seine Zustimmung nur noch verweigern, wenn seiner Auffassung nach die vertraglichen Voraussetzungen für die Kreditvergabe nicht erfüllt sind – etwa die Konditionen für ein Sanierungsprogramm nicht anspruchsvoll genug sind. Im Rahmen des für den ESM vertraglich zugesagten Haftungskapitals kann der Bundestag der Vergabe von Hilfskrediten nicht mehr mit der Begründung widersprechen, die Risiken für den Bundeshaushalt seien zu groß.

Richtig ist, dass die Staatsschuldenkrise auf die Dauer nur durch wirksame Strukturreformen in den Problemstaaten überwunden werden kann. Als entscheidend dafür sieht die Bundesregierung den Fiskalvertrag – mit der Schuldenbremse als seinem Kern – an. Wenn das so ist, dann muss die Bundesregierung auch sagen: Ohne Fiskalvertrag kein ESM. Schade, dass Staatssekretär Koschyk dazu schweigt, was passiert, wenn der Fiskalvertrag nicht zustande kommt. Ohne klares Junktim bedeutet die Position der Bundesregierung: Den Fiskalvertrag hätten wir gerne. Den ESM wird es aber auch ohne Fiskalvertrag geben; und dann haften wir für alle, auch wenn diese keine Anstrengungen zur Haushaltssanierung und zur Wiedererlangung ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit auf sich nehmen. ◆