

Rede
von
Dr. Peter Gauweiler, MdB
Staatsminister a.D.

„Hildesheimer Europagespräche“
des Instituts für Geschichte der Universität Hildesheim

***Von Maastricht bis zur Bankenunion.
Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe
und die Europäische Union***

Hildesheim, Riedelsaal der Volkshochschule,
am 22. Januar 2015

Es gilt das gesprochene Wort

Anreden

Prof. Dr. Werner
Greve

- Professor Dr. Werner Greve
Dekan des Fachbereichs 1 – Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Universität Hildesheim

Prof. Dr. Michael
Gehler

- Professor Dr. Michael Gehler
Stiftung Universität Hildesheim
Leiter des Instituts für Geschichte
Jean Monnet Chair für Europäische Geschichte

Hüter der Verfassungsidentität

- Richterrecht Euro- Das Recht der Europäischen Union ist stärker als das
pas nationale staatliche Recht von der richterlichen Rechts-
fortbildung geprägt. Viele zentrale Rechtssätze und
Rechtsfiguren finden sich nicht in den Gründungsverträ-
gen, sondern wurden vom europäischen Gerichtshof in
seiner Rechtsprechungstätigkeit herausgearbeitet.
- Rolle der Verfas- Ähnliches vollzieht sich auch auf der Ebene der Mit-
sungsgerichte gliedstaaten. Die europäische Integration und die Um-
setzung europäischen Rechts vollzieht sich in den Mit-
gliedsstaaten. Deren Rechtsordnungen gründen auf ih-
ren Verfassungen, die von ihren Verfassungsgerichten
geschützt werden. In vielen Mitgliedsstaaten haben sich
darum die Verfassungsgerichte mit den Folgen der In-
tegration befasst - so auch das Bundesverfassungsge-
richt mit einer ganzen Reihe von großen, bedeutsamen
Urteilen.

Grenzen des Gehorsams	Dabei ging es um mögliche Konflikte und notwendige Verfassungsänderungen, aber auch um die verfassungsrechtlichen Grenzen des Gehorsams gegenüber dem Unionsrecht, um innerstaatliche Entscheidungsprozesse bei der Integration europäischen Rechts und nicht zuletzt um die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit selbst als Hüter der Grundwerte und Leitideen der Verfassung, der demokratischen und rechtsstaatlichen Souveränität und Identität des Staates.
Kontroverse Diskussionen	Viele Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichtshöfe haben lebhafte nationale und internationale Diskussionen ausgelöst, so auch die unseres Bundesverfassungsgerichts, etwa sein Lissabon-Urteil.
Grundsätzliches Einvernehmen	So kontrovers manche Fragen diskutiert werden, über eines besteht grundsätzliches Einvernehmen: Die europäische Integration darf nicht zu Eingriffen in die Verfassungsidentität der Mitgliedsstaaten führen. Es dürfen keine tragenden Grundwerte und Leitideen berührt werden, die zum Kern der Verfassung gehören.

Für unser Grundgesetz sind dies vor allem die Unantastbarkeit der Menschenwürde einschließlich des Schutzes der Grundrechte, die Grundsätze der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Bundesstaatlichkeit.

Das „Maastricht-Urteil“

- Zum Thema Von den vielen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Recht greift unser Thema „*Von Maastricht bis zur Bankenunion*“ jene heraus, die den Komplex der Europäischen Wirtschaft und Währungsunion und die Maßnahmen der Europäischen Union zur Bewältigung der "Euro-Krise" betreffen.
- Grundsatzentscheidung „Maastricht“ Die Reihe dieser Entscheidungen beginnt gleich mit einem Donnerschlag, dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993, das zu seinen wichtigsten Grundsatzentscheidungen gehört. Anlass war eine Verfassungsbeschwerde, deren Beschwerdeführer sich durch den Vertrag von Maastricht in ihren demokratischen Grundrechten verletzt sahen.
- EU und WWU Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 7.2.1992 unterzeichnet wurde, wurde zum einen die Europäische Union gegründet, die die bis dahin existierenden Europäischen Gemeinschaften überwölben sollte. Zum anderen wurde im Vertrag von Maastricht die Gründung der Eu-

ropäischen Wirtschaft- und Währungsunion beschlossen, die später zur Einführung des Euro führte.

Klagen zum
BVerfG

Gegen das Ratifizierungsgesetz und die Verfassungsänderung wurden Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht. Sie rügten vor allem, dass durch die Übertragung von Souveränitätsrechten an die supranationale Europäische Union der Deutsche Bundestag entmachtet und damit das Demokratieprinzip unterhöhlt werde.

Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht den Unionsvertrag für vereinbar mit dem demokratischen Prinzip erklärt, dabei aber bestimmte Voraussetzungen für die Europäische Union festgehalten und bestimmte Anforderungen an ihre demokratische Legitimation hervorgehoben.

Staatenverbund

Mit seiner ausführlichen Begründung hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsgeschichte geschrieben: Die Union sei ein „Staatenverbund“, der einerseits hoheitliche Rechte besitzt und darum kein reiner Staaten-

bund sei. Andererseits könne er sich auf keinen europäischen Staatsvolk stützen und sei darum kein Bundesstaat.

Demokratische Legitimation durch Mitgliedsstaaten

„Das Demokratieprinzip hindert mithin die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft an einer supranationalen organisierten zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist.

Rechtsherrschaft durch Mitgliedsstaaten

Die Bundesrepublik Deutschland ist somit auch nach dem Inkrafttreten des Union-Vertrags Mitglied in einem Staatenverbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich von den Mitgliedsstaaten ableitet und im deutschen Hoheitsbereich nur kraft des deutschen Rechtsanwendungsbefehls verbindlich wirken kann.“

- Kein europäisches Staatsvolk Das Gericht verneinte auch die Existenz eines europäischen „Staatsvolks“. Die „Unionsbürgerschaft“ sei ein aus der Staatsangehörigkeit der Mitgliedsstaaten bloß abgeleiteter Status.
- Demokratiedefizite
darum hinnehmbar Nur Staatenbund, kein Staatsvolk, demokratische Legitimation der EU durch die Staatsvölker der Mitgliedsstaaten – angesichts dieser schwachen Staatlichkeit der Europäischen Union hat das Bundesverfassungsgericht die gerügten, bestehenden Demokratiedefizite der Union für nicht so gravierend und darum noch hinnehmbar gehalten, sodass es die Verfassungsbeschwerden als unbegründet abgelehnt hat.
- „Euro-Urteil“ Auf der Grundlage des „Maastricht-Urteils“ hat das Bundesverfassungsgericht am 31. März 1998 im „Euro-Urteil“ dann auch eine Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen, die sich gegen die Teilnahme Deutschlands an der Währungsunion zum 1.1.1999 gerichtet hat.

In der Urteilsbegründung heißt es:

„Wie der Senat bereits in seinem „Maastricht-Urteil“ vom 12.10.1993 entschieden hat, ist die Mitwirkung Deutschlands an der Währungsunion im Maastricht-Vertrag vorgesehen sowie mit Art. 23 und Art. 88 Satz 2 Grundgesetz grundsätzlich gestattet.“

Das „Lissabon-Urteil“

Urteil vom 30.06.2009	Die nächste Großtat des Bundesverfassungsgerichts war sein Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009. Ich bin bis heute stolz, dass ich mit meiner Verfassungsbeschwerde zu diesem Urteil beitragen durfte.
Vertrag von Lissabon	Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, hat den EU-Verfassungsvertrag ersetzt, der 2005 in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt worden war. Er entspricht inhaltlich im Wesentlichen dem ursprünglichen Verfassungsvertrag, stellt formal aber ein völlig unlesbares, gigantisches Bürokratie-Monster dar.
Begleitgesetz verfassungswidrig	Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei der Vertrag von Lissabon zwar mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, dürfe in Deutschland aber erst ratifiziert werden, wenn das deutsche Begleitgesetz, das in zentralen Fragen verfassungswidrig sei, neu gefasst dem Deutschen Bundestag mehr Rechte einräume.

- Kritik am Gericht Die Karlsruher Richter haben sich dafür einiges an Kritik eingefangen. Während die einen von einer „*Sternstunde für die Demokratie*“ sprachen (Süddeutsche Zeitung), meinten andere, die Richter hätten die Souveränität des Rechtsstaats „*zu statisch*“ verstanden, das wäre das „*deutsche Souveränitätsdenken des 19. Jahrhunderts*“.
- Joschka Fischer Ex-Außenminister Joschka Fischer hat die Richter als „*nationalistische Holzköpfe*“ gescholten.
- Alfred Grosser Der französische Publizist Alfred Grosser sah sich sogar zur Frage veranlasst, ob die Bundesrepublik nun zur Bremse der europäischen Integration werde, „*weil ihre nationalen Ziele erreicht sind*“.
- Provinzialismus und Nationalismus Dem Bayern Peter Gauweiler, der ja auch eine gewisse Schuld an dem ganzen Schlamassel trug, wurde gleichermaßen Provinzialismus und Nationalismus vorgeworfen. Das hat in mir seit 1871 schlummernde, leider nie erfüllte Separation-Gelüste geweckt.

Neue Begleitgesetzgebung	Das Bundesverfassungsgericht hat das deutsche Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon für verfassungswidrig erklärt und veranlasst, dass eine umfangreiche neue Begleitgesetzgebung für rund 30 Anwendungsfälle die Rechte und Pflichten des Bundestages gesichert hat.
Schranke für Integration	In einem ersten zentralen Punkt hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Prinzip der souveränen Staatlichkeit eine Schranke für die Integrationsermächtigung ist. Das deutsche Grundgesetz erlaubt demnach eine Übertragung von Hoheitsrechten an die IEU nur, wenn sichergestellt ist, dass die Mitgliedsstaaten souveräne Staaten bleiben und die EU ein Staatenverbund ist und nicht zu einem Bundesstaat wird.
Mehr Integration nur durch Volksentscheid	Eine Integration, die diese Schwelle übersteigt, wäre nur zulässig auf der Basis einer verfassungsgebenden Volksentscheidung. Eine derartige „ <i>Verfassungsneuschöpfung</i> “ müsse „ <i>von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen</i> “ werden.

Kompetenzverlagerung nur über Parlament

Eine wesentliche Streitfrage war auch, ob es richtig ist, dass im so genannten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren sowie bei Anwendung von „Brückenklauseln“ eine Vielzahl von Bestimmungen der EU-Verträge geändert werden kann, ohne dass der Bundestag oder die anderen nationalen Parlamente befasst werden.

Diese Selbstaufgabe des Parlaments hat das Bundesverfassungsgericht rückgängig gemacht. In Deutschland darf die Entscheidung über Kompetenzverlagerungen an die EU nicht der Regierung überlassen werden.

Keine Kompetenz-Kompetenz der EU

Ähnliches hat das Bundesverfassungsgericht zu den so genannten „Flexibilitätsklauseln“ des Lissabon-Vertrages festgehalten. Die EU darf nicht die Kompetenz-Kompetenz für die Gesetzgebungszuständigkeit und damit letztlich die Souveränität an sich ziehen.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass die Inanspruchnahme dieser Klausel – sogar entgegen der Regelung des Lissabon-Vertrages, nach der die Zustim-

mung der nationalen Parlamente nicht nötig ist – in Deutschland der Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat bedarf.

- Kein „Unionsvolk“ Das Bundesverfassungsgericht hat weiter – wie bereits in „Maastricht“ – festgestellt, dass die demokratische Legitimation der EU nur von den Staatsvölkern der Mitgliedsstaaten ausgeht. Es hat damit verhindert, dass die EU eine eigenständige, auf ein „Unionsvolk“ gestützte Legitimation in Anspruch nehmen kann.
- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Das Bundesverfassungsgericht hat weiter betont, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach wie vor zentral für den Staatenverbund gilt. Es hat zugleich darauf hingewiesen, dass die Fülle von Einzelermächtigungen, die der Vertrag von Lissabon bringt, die Gefahr in sich birgt, dass eine flächendeckende Kompetenz geschaffen wird.
- Ultra vires Das Bundesverfassungsgericht hat weiter auch seine Kompetenz verteidigt, EU-Rechtsakten in Deutschland die Gefolgschaft zu verweigern und gegen ihre Wirkung

für Deutschland vorzugehen, wenn diese die Grenzen der durch die Verträge erteilten Ermächtigung überschreiten (ultra vires).

Demokratische Legitimation unzulänglich

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgehalten, dass die demokratische Legitimation der EU-Organen auch nach dem Vertrag von Lissabon unzulänglich ist und demokratischen Anforderungen nicht genügt. Es hält den Vertrag von Lissabon unter diesem Aspekt nur deshalb für mit dem Grundgesetz vereinbar, weil seiner Auffassung nach der Schwerpunkt der Gesetzgebung immer noch bei den Mitgliedsstaaten und nicht bei der EU liegt.

Die Gesetzgebung der EU ist letztlich nur über die Mitgliedsstaaten demokratisch legitimiert.

Wie das Bundesverfassungsgericht festhält:

Keine gleichen Wahlen

„Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahlen aller Unionsbürger zu Stande gekommenen politischen Entscheidungsorgan

mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillen.

Kein europäischer
Mehrheitswillen

Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, indem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann.“

Degressiv proporti-
onale Vertretung

Der vom Bundesverfassungsgericht gerügte Verstoß gegen das Gebot einer gleichen Wahl, die so genannte degressiv proportionale Vertretung der Bürger im europäischen Parlament, nahm mit dem Vertrag von Lissabon sogar noch zu.

Nach dem Vertrag von Lissabon hatte Deutschland mit 82 Millionen Einwohnern 96 Sitze im europäischen Parlament, Malta mit 0,4 Millionen Einwohner sechs Sitze. Ein deutscher Abgeordneter vertrat ca. 854.000 Einwohner, ein maltesischer ca. 67.000 (Disproportionali-

tätsfaktor von 12,8).

Im Grunde sind die europäischen Parlamentarier nicht Vertreter ihrer Völker – Volksvertreter –, sondern Vertreter ihrer Mitgliedsstaaten – Staatsvertreter –.

Die Euro-Krise

Europäische Vielfachkrise	In den Jahren 2008, 2009 geriet die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die der Maastricht-Vertrag beschlossen hatte, in eine tiefe Krise, die als „Euro-Krise“ bezeichnet wird, obwohl der Euro selbst vergleichsweise stabil geblieben ist. In dieser Vielfachkrise verstärken sich die unterschiedlichen Faktoren wechselseitig.
Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion	Unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise, ausgehend vom Platzen der Spekulationsblase in den USA, wurden die grundsätzlichen Defizite deutlich, die der Wirtschafts- und Währungsunion von Anfang anhängen: eine Einheitswährung ohne politische Einheit, ohne gemeinsame Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik, gegründet in der Hoffnung, dass die Einheitswährung in die politische Einigung führt.
Auseinanderdriften der Wirtschaften	Trotz der bestehenden Wirtschafts- und Währungs-Union und trotz der gemeinsamen Währung waren die unterschiedlichen nationalen Wirtschaften der Mitgliedsstaa-

ten mit ihren unterschiedlichen Finanz-und wirtschaftspolitischen Kulturen auseinander gedriftet. Der Stabilitäts-und Wachstumspakt erwies sich als zahnloser Tiger: Er wurde über 60 mal verletzt, ohne dass auch nur ein einziges Mal die für diesen Fall vertraglich vereinbarten Sanktionen beschlossen wurden.

Wechselseitige Infektion

Zugleich hatten sich die Wirtschaften der Mitgliedsstaaten im Laufe der Jahre soweit vernetzt, dass die Schuldenkrise einzelner Mitgliedsländer im Rahmen der Weltfinanzkrise die Wirtschaften auch der übrigen Mitgliedsländer infiziert hat.

Zwang zur Reform

Um diese Krise der gemeinsamen Euro-Zone zu bewältigen, mussten deren Mitgliedsstaaten neue Instrumente entwickeln und Maßnahmen ergreifen, die im bisherigen Vertragswerk nicht nur nicht enthalten waren, sondern zu einem großen Teil sogar ausdrücklich untersagt waren.

- Bruch der Verträge Am Ende waren sämtliche Säulen gebrochen, auf denen die europäische Wirtschaft- und Währungsunion ruhen sollte: der Stabilitätspakt mit seinen Schuldengrenzen, der Haftungsausschluss der EU-Länder untereinander und die Unabhängigkeit der europäischen Zentralbank.
- Hilfe durch Vertragsbruch Der Maastricht-Vertrag hatte von Anfang an den Kern seines Scheiterns in sich getragen. Die Maßnahmen, welche dann die Krise des Euro bewältigen sollten, haben diesen Vertrag gebrochen.
- Hilfe durch Vertragsbruch: eine Gratwanderung am Abgrund der Verfassungswidrigkeit.
- Rettungspaket für Griechenland Nur zur Erinnerung: Im Frühjahr 2010 war Griechenland pleite und bekam ein erstes „Rettungspaket“ im Umfang von 110 Milliarden Euro. Solche Hilfeleistungen waren nach dem Maastricht-Vertrag verboten: die so genannte No-Bail-Out-Klausel. Der Bundestag beschloss deshalb ausdrücklich, dass das Griechenland-Rettungspaket ein einmaliger Ausnahmefall sei und bleiben müsse.

Euro-
Rettungsschirm

Zwei Tage nach diesem Beschluss, in der Nacht vom Sonntag, dem 9. Mai, auf Montag, den 10. Mai 2010, beschloss der Rat der EU den Europäischen Stabilisierungsmechanismus, den so genannten „Euro-Rettungsschirm“. Jetzt wurden für alle klammen Staaten Finanzhilfen im Umfang von 750 Milliarden Euro bereitgestellt, der größte Teil im Rahmen der von den Euro-Staaten gegründeten European Financial Stabilisation Facility (EFSF). Man argumentierte, der Rettungsschirm diene nur dazu, die Kapitalmärkte zu beruhigen, es würde niemals nötig sein, ihn in Anspruch zu nehmen.

Bald darauf wurde er doch in Anspruch genommen, von Irland, Portugal, Griechenland, das im zweites Rettungspaket bekam, von Spanien.

Garantiesumme
EFSF verdoppelt

Da das Volumen des Rettungsschirm viel zu klein war, um auch größere Länder zu retten, wurde im Herbst 2011 beschlossen, die Garantiesumme der EFSF auf rund 780 Milliarden Euro fast zu verdoppeln.

Der Europäische Stabilisierungsmechanismus wurde als Notstandsmaßnahme gerechtfertigt und sollte nach drei Jahren beendet sein.

ESM

Es war kein Jahr vergangen, da beschlossen die Euro-Staaten einen völkerrechtlichen Vertrag zur Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, des ESM, der unkündbar ist und ohne zeitliche Begrenzung den vorläufigen Rettungsschirm ersetzt. Mit Oktober 2012 ist der ESM-Vertrag in Kraft getreten und seit dem 1.7.2013 die einzige Institution für die finanzielle Unterstützung der Mitgliedsstaaten des Euroraums. Er ist mit einem Stammkapital von 700 Milliarden Euro ausgestattet.

Urteil zu Griechenland-Hilfe und Rettungsschirm

Klage gegen EFSF	Gegen das Stabilisierungsmechanismus-Gesetz, durch das die Beteiligung an der EFSF beschlossen worden waren und gegen das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz, das die deutsche Beteiligung an den Hilfskrediten für Griechenland geregelt hat, habe ich vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt. Ich habe die Souveränität Deutschlands, die Rechte seines Parlaments und letztlich die demokratische Ordnung gefährdet gesehen.
Entscheidung des BVerfG	Das Bundesverfassungsgericht hat daraufhin in seiner Entscheidung einerseits die Griechenland-Hilfe und den Rettungsschirm gebilligt, andererseits die Mitwirkungsrechte des Bundestags wesentlich gestärkt.
Keine Mitwirkung des Parlaments vorgesehen	Das Euro-Stabilisierungsmechanismus Gesetz sah vor, dass die Bundesregierung im Rahmen der EFSF „Rettungsaktionen“ zu Gunsten von Ländern wie Irland, Spanien oder Griechenland auch gegen den Willen des Parlaments zustimmen konnte.

Im „Rettungsschirm“-Gesetz hatte der Bundestag die Bundesregierung zu Gewährleistungsmaßnahmen in Höhe von fast 148 Milliarden Euro ermächtigt, ohne Parlamentsvorbehalte für Entscheidungen über einzelne Rettungsdarlehen vorzusehen.

Verzicht auf Haushaltsverantwortung Auf diese Weise hatte sich der Bundestag der Kontrolle und Verfügungsbefugnis über die betreffenden Haushaltsmitteln praktisch entäußert – ein schwer wiegender Verstoß gegen das Prinzip der parlamentarischen Haushaltsverantwortung.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Verstoß festgestellt und ihn mit einer „verfassungskonformen Interpretation“ repariert.

Entscheidung setzt verfassungsrechtliche Grenzen Das Bundesverfassungsgericht hat somit einerseits die Griechenland-Hilfe und den Rettungsschirm gebilligt, andererseits aber die Mitwirkungsrechte des Bundestages wesentlich gestärkt. Es hat damit zugleich auch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, die in Zukunft nicht mehr überschritten werden dürfen.

Budgetrecht unverzichtbar

Das Budgetrecht ist das Kronjuwel des Parlaments. Nimmt der Bundestag dieses Recht nicht wahr und ermächtigt er stattdessen die Regierung, seine Kernkompetenzen zu übernehmen, dann verstößt er gegen das Demokratiegebot. Die Hoheit über den Haushalt als *„grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit“* muss in der Hand des Bundestags bleiben, so das Gericht.

Keine europäische Transfer-Union

In Zukunft muss jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs „vom Bundestag im einzelnen bewilligt werden“. Damit hat das Gericht aber auch eine europäische Transfer-Union im Sinne eines bundesstaatsähnlichen Finanzausgleichs in der EU untersagt. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat:

„Daher dürfen keine dauerhaften völkervertraglichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinaus laufen... Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme

des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im einzelnen bewilligt werden.

Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzierungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht."

Keine Euro-Bonds Auch die hoch umstrittenen Euro-Bonds wären nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig. Eine gesamtschuldnerische Haftung für die überschuldeten Staaten würde das Recht des Bundestags unterlaufen, in dieser Frage mitzuentcheiden.

Schutz des Bundestags gegen sich selbst? In der mündlichen Verhandlung am 5. Juli 2011 hatte ein Richter die Frage aufgeworfen, ob es denn Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein könne, den Bundestag vor sich selbst zu schützen. Schließlich habe das Parlament diesem „Euro-Rettungsschirm“ zugestimmt und damit auf die Wahrnehmung seiner Haushaltsverantwortung „freiwillig“ verzichtet.

Udo di Fabio Dazu der Berichterstatter Udo di Fabio:

„Das Budgetrecht ist das Kronjuwelen des Parlaments. Aber wenn der Souveränen beginnt, seine Kronjuwelen zu verpfänden, dann könnte seine Freiheit begrenzt sein.“

Kein Verzicht auf Kernkompetenzen Die Kompetenzen des Bundestages, insbesondere die Haushaltsverantwortung, sind keine Rechte, auf deren Ausübung des Parlaments nach Belieben verzichten konnte. Der Bundestag ist verpflichtet, die ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen auch tatsächlich wahrzunehmen.

Unterlässt er dies und ermächtigt er stattdessen die Regierung, seine Kernkompetenzen zu übernehmen, dann

verstößt er gegen das Demokratieprinzip. Genau dies war beim „Rettungsschirm“ der Fall.

Geheimgremium
für Eilfälle

Zur Abrundung gab es noch eine nachträgliche, zweite Ohrfeige des Bundesverfassungsgerichts:

Nach der Entscheidung des Gerichts wurde das Gesetz geändert und die Zustimmung der Bundesregierung zu Rettungsaktionen von der vorherigen parlamentarischen Billigung abhängig gemacht.

Die Entscheidungskompetenz für Eilfälle wurde jedoch nicht dem Plenum des Bundestages, sondern einem Geheimgremium aus neun handverlesenen Abgeordneten übertragen.

Sondergremium
verfassungswidrig

Dieses Sondergremium hat das Bundesverfassungsgericht in einer Einstweiligen Anordnung vom 27.10.2011 für verfassungswidrig erklärt. Das vom Bundestags für Eilfälle bestimmte Sondergremium müsse größer sein und die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag widerspiegeln. Es müsse ein „*verkleinertes Abbild*“ des Bundestags sein, um dessen „*haushaltspolitische Gesamtverantwortung*“ wahrzunehmen zu können.

Das ESM-Urteil

Urteil vom
18.3.2014

Mit seinem Urteil vom 18.3.2014 hat das Bundesverfassungsgericht den Weg für den dauerhaften europäischen Rettungsschirm ESM, den Europäischen Fiskalpakt und verschiedene Begleitmaßnahmen freigemacht.

Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht über eine „verfassungskonforme Auslegung“ des Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes der deutschen Rettungspolitik für den Euro strikte verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, die in Zukunft nicht mehr überschritten werden dürfen.

„Entscheidung für
Europa – und die
Demokratie“

Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht war mit mehr als 37.000 Beschwerdeführern die größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte des obersten deutschen Gerichts. Inhaltlich war sie die wohl wichtigste wirtschaftspolitische Richtungsentscheidung seit Einführung des Euro. Die Presse sprach von einer „*Entscheidung für Europa – und die Demokratie*“ (Die Zeit).

Haftungsrisiken
entleeren Haus-
haltsverantwortung

Ähnlich wie in den früheren Verfahren hatten wir argumentiert, dass der Europäische Stabilitäts-Mechanismus Haftungsrisiken für die Bundesrepublik Deutschland mit sich bringen würde, die der Höhe nach unbegrenzt seien. Dadurch würde Deutschland im schlimmsten Fall mit so hohen Ausgaben belastet, dass der deutsche Bundestag keine Gestaltungsmöglichkeiten beim Haushaltsplan hätte und die haushaltsrechtliche Gesamtverantwortung des Parlaments leerlaufen würde.

Damit wären den Abgeordneten ihre wichtigste demokratische Verantwortung, den Deutschen ihr Wahlrecht und der Demokratie in der Bundesrepublik ihr Kern entzogen.

Keine Aufgabe der
Haushaltsautono-
mie

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Eilantragsverfahren und in dem Hauptverfahren zwar unsere Anträge verworfen. Dennoch haben wir uns in einem zentralen Punkt durchgesetzt, in dem das Gericht seine klare Linie der bisherigen Urteile zur Euro-Krisenpolitik bekräftigt hat:

Die Haushaltsautonomie des Bundestages darf unter keinen Umständen verletzt und zu Gunsten von Einrichtungen der EU eingeschränkt oder gar aufgegeben werden. Die Entscheidung über Belastungen für den deutschen Etat in kaum überschaubarer Höhe durch Hilfe für andere Euro-Staaten müsse als grundlegender Teil des Demokratieprinzips in der Hand der gewählten deutschen Volksvertreter bleiben.

Zurückhaltende Kontrolle völkerrechtlicher Verträge

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bei der Kontrolle völkerrechtlicher Verträge immer sehr zurück gehalten, um den außenpolitischen Spielraum der Bundesregierung zu wahren. Diese Zurückhaltung kennzeichnet auch die Argumentation im die ESM-Urteil.

Anwendbarkeit des Vertrags entscheidend eingeschränkt

Doch die verfassungsrechtlichen Mängel des GSM-Ulrich Vertrages sind derartig gravierend gewesen, dass der Senat hier erstmals in einem Prozess mit einem hochpolitischen Streitgegenstand, bei dem die überwältigende Parlamentsmehrheiten einschließlich der wichtigsten Oppositionsparteien für das Zustimmungsgesetz votiert hatte, die Anwendbarkeit des Vertrages nicht nur

innerstaatlich, sondern auch völkerrechtlich in erheblichem Umfang eingeschränkt hat.

- Kappung deutscher Zahlungspflichten
- Die wichtigste Entscheidung des ESM-Urteils ist die Kappung der deutschen Zahlungspflichten:
- Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die deutschen Zahlungspflichten im Rahmen des ESM auf den Kapitalanteil, also auf 190 Milliarden Euro, begrenzt sind.
- Demgegenüber lässt der Vertragstext auch die Interpretation zu, dass Deutschland viel höhere Zahlungen – im schlimmsten Fall bis zu 700 Milliarden Euro – zu leisten hat, falls andere Vertragsstaaten ihren Zahlungspflichten nicht nachkommen.
- Verbindliche Erklärung der Mitgliedsstaaten
- Diese Auslegungsmöglichkeiten hat das Bundesverfassungsgericht im Wege der „verfassungskonformen Interpretation“ ausgeschlossen und die Ratifikation des Vertrages davon abhängig gemacht, dass auf völkerrechtlich verbindlicher Weise sichergestellt ist, dass nur seine verfassungsmäßige Interpretation bei Anwendung des Vertrages zu Grunde gelegt werden darf.

Dies erfolgte denn auch, in dem die ESM-Mitgliedsstaaten eine gemeinsame völkerrechtsverbindliche Erklärung diesen Inhalts abgegeben haben.

Informationspflicht für ESM-Organen

Die Vorschriften des ESM-Vertrages könnten auch so ausgelegt werden, dass die Mitglieder der ESM-Organen vor den Parlamenten der Mitgliedsstaaten nicht Rede und Antwort stehen müssen, ja nicht einmal Auskunft geben dürfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat hier entschieden, dass diese Vorschriften so ausgelegt werden müssen, dass Bundestag und Bundesrat von den deutschen Vertretern in den ESM-Organen die für ihre Willensbildung erforderlichen Informationen erhalten. Anders wäre eine demokratische Kontrolle schlechthin unmöglich.

Sicherung des deutschen Stimmrechts

Einen weiteren Erfolg haben wir auch hinsichtlich der Sicherung des Stimmrechts der deutschen Vertreter in den ESM-Organen erzielt. Nach dem Vertrag können Stimmrechte eines ESM-Mitglieds suspendiert werden, wenn dieses mit seinen Zahlungspflichten in Verzug ist.

Dies könnte bedeuten, dass nach dem Vertrag hohe Milliardenbeträge sehr kurzfristig abgerufen werden und dann binnen weniger Tage einzuzahlen sind. Sollte dies der Bundesrepublik nicht gelingen, könnte dies dazu führen, dass der Gouverneursrat Beschlüsse fasst, die den Bundeshaushalt mit hohen Milliardenrisiken belasten, ohne dass Deutschland an der Beschlussfassung beteiligt war.

Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Problem gelöst, indem es Bundesregierung und Bundestag verpflichtet hat, sicherzustellen, dass die auf Deutschland entfallenden Anteile am genehmigten Stammkapital „jederzeit und vollständig eingezahlt werden können“.

Keine Bank-Lizenz für den ESM

Verfassungsrechtlich ausgeschlossen hat das Bundesverfassungsgericht auch die „Bank-Lizenz für den ESM“. Das war ein höchst bedeutsamer Teilerfolg, da noch wenige Wochen zuvor die Idee die europäische Rettungspolitik bewegte, dem ESM „unbegrenzte Feuerkraft“ zu verschaffen. Damit hätte der ESM bei der EZB Kredit aufnehmen können, indem er Staatsanleihen der

Problemstaaten aufkauft, diese wiederum bei der EZB als Pfand für weitere Kredite hinterlegt, um dann mit dem neuen Kredit wieder Staatsanleihen kaufen zu können. Diesem Perpetuum Mobile der Rettungspolitik, mit dem die Risiken ins unendliche gesteigert werden könnten, hat das Bundesverfassungsgericht einen Riegel vorgeschoben.

Rechte und Pflichten des Bundestages

Im Ergebnis haben die Karlsruher Richter noch einmal fest gehalten:

Der Bundestag und nicht irgendein Brüsseler Gremium muss der Ort bleiben, an dem eigenständig und eigenverantwortlich über die Einnahmen und Ausgaben des deutschen Staates entschieden wird.

Er darf keinen zwischen- oder überstaatlichen Bürgerschaftsmechanismen zustimmen, die sich seiner späteren Kontrolle entziehen und künftige Generationen und widerruflich binden.

Entscheidungs-
spielraum der Bun-
desregierung

Andererseits gestehen die Richter der Bundesregierung und dem Gesetzgeber ein hohes Maß an Entscheidungs- und Einschätzungsspielraum zu.

In ihrem ESM-Urteil weisen sie mehrfach darauf hin, dass sie Beurteilungen der Regierung respektieren und akzeptieren – zumindest soweit sie nicht eindeutig gegen verfassungsrechtlich gebotene Grenzen verstoßen.

Beschluss zum OMT-Programm

Mario Dragi

Am 26. Juli 2012 kündigte der EZB-Präsident Mario Dragi an, die EZB werde

„innerhalb ihres Mandates alles erforderliche tun, um den Euro zu erhalten“.

Im September 2012 wurden dann vom EZB-Rat die Modalitäten des OMT-Programms (Outright Monetary Transactions) beschlossen. Mit diesem Programm kann die EZB am Sekundärmarkt Geschäfte über kurzfristige Anleihen von Staaten im Euro-Währungsgebiet durchführen.

Schlagartiger Erfolg

Mit der Ankündigung unbegrenzte Ankäufe von Staatsanleihen der Problemstaaten ist der EZB damals schlagartig gelungen, was die Euro Staaten mit ihren ständig erweiterten und aufgestockten Rettungsschirm-Milliarden nicht geschafft haben: die Finanzmärkte zu beruhigen und das Zinsniveau der Problemstaaten drastisch zu senken.

Hyper-
Rettungsschirm am
Parlament vorbei

Die Selbstermächtigung der EZB hat einen unbegrenzten Hyper-Rettungsschirm konstruiert, der zu einer unbegrenzten Haftung der Mitgliedsstaaten ohne parlamentarische Ermächtigung und ohne parlamentarische Kontrolle führt.

Handeln ohne
Kompetenz

Die entscheidende Frage war darum, ob die EZB zu diesem Handeln berechtigt war oder ob sie hier ihre Kompetenzen überschritten hat.

Dazu der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle:

„Es wird zu klären sein, inwieweit die Europäische Zentralbank Kompetenzen in Anspruch nimmt, die nicht übertragen worden sind und die von Verfassung wegen auch nicht übertragen werden dürfen.“

Zweck heiligt nicht
Mittel

Der Erfolg des Handelns allein würde eine überschreitende Kompetenzen nicht rechtfertigen:

„Anderenfalls würde der Zweck allein das Mittel rechtfertigen“ (so Voßkuhle).

Prüfung im ESM-Verfahren

Diese Fragen waren Teil des erwähnten ESM-Verfahrens. Ich hatte in seinem Rahmen vor dem Bundesverfassungsgericht auch gegen das OMT geklagt, weil es dem EU-Vertrag widerspricht, der eine monetäre Staatsfinanzierung verbietet, und weil ich befürchtete, als Steuerzahler bei einem Staatskonkurs die Zeche bezahlen zu müssen.

Abtrennung, Aussetzung und Vorlage zum EuGH

Mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 trennte das Gericht die sich auf den OMT-Beschluss beziehenden Verfahrensgegenstände vom ESM-Hauptsacheverfahren ab.

Auf Antrag der Kläger setzte das Gericht mit Beschluss vom 14. Januar 2014 die abgetrennten Verfahren aus und richtete zwecks Vorabentscheidung mehrere Vorlagenfragen an den Europäischen Gerichtshof.

Bundesverfassungsgericht: OMT rechtswidrig

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei unsere rechtliche Beurteilung des OMT-Programms bestätigt:

Die EZB überschreitet ihre geldpolitische Kompetenz, greift damit in die Souveränität der Euro Staaten über

und verstößt zudem gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbank.

Ankauf von Staatsanleihen keine Geldpolitik

Das Gericht hat sich auf den Standpunkt gestellt, der Kauf von europäischen Staatspapieren sei keine Geldpolitik und verletze das Mandat der EZB.

Weder in den USA noch in der Schweiz agieren die Zentralbanken als letzter Zufluchtsort für die Papiere von Teilregionen der Währungsunion. Die Fed kauft zwar Papiere des Bundes, jedoch nicht der Einzelstaaten. Die Staatspapiere der Pleitekandidaten Kalifornien oder Illinois rührt sie nicht an.

Finanzpolitische Umverteilung

Als besonderen Erfolg können wir verbuchen, dass das Bundesverfassungsgericht auch den Versuch der EZB zurückgewiesen hat, die Staatsanleihenkäufe mit einer „*Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus*“ zu rechtfertigen.

Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass Draghi zu verschleiern versucht hat, dass die EZB in Wirklich-

keit mit dem Geld der Steuerzahler die Finanzierung der überschuldeten Staaten subventioniert, auf diese Weise finanzpolitische Umverteilung zwischen den Euro-Staaten betreibt und so eine Umverteilung zwischen den Gläubigern der überschuldeten Staaten einerseits und den Steuerzahlern andererseits bewirkt.

Massive Vermö-
gensumverteilung

In der Tat kann das OMT zu einer massiven Vermögensumverteilung zwischen den Völkern Europas führen. Abschreibungsverluste auf Staatspapiere würden voll auf die Steuerzahler durch schlagen, da die Verluste des EZB-Systems sich in Form verminderter Ausschüttung von Geldschöpfungsgewinnen zeigen würden.

Und natürlich müssten sie für die Transferprogramme aufkommen, die zur Vermeidung solcher Abschreibungsverluste aufgelegt würden.

Kein Verschleiern
von Zinsunter-
schieden

Das Gericht hat Recht, wenn es sich gegen eine Politik der Verminderung von internationalen Zinsunterschieden in der Eurozone unter dem Deckmantel der Geldpolitik wendet. Zinsunterschiede sind ein zentrales Steue-

rungsinstrument der Marktwirtschaft. Wenn ein Staat sich stärker verschuldet, muss er höhere Zinsen zahlen, weil seine Konkurswahrscheinlichkeit steigt, und genau deshalb wird er sich hüten, zu viele Schulden aufzunehmen.

Neigung zu Sparsamkeit und Strukturreform verpufft

Aus Karlsruher Sicht unterläuft darum die Europäische Zentralbank mit diesem Programm die Maßnahmen, die im Rahmen der Rettungsschirme Staaten zu ihrer Konsolidierung auf erlegt wurden. Indem sie diesen Staaten günstige Finanzierungsbedingungen verschafft, wird deren Neigung zu Sparsamkeit und Strukturreform sofort wieder verpuffen.

Vorlage zum EuGH als zentraler Zwischenerfolg

Die auf unseren Antrag ergangenen Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts, das Verfahren gegen das Staatsanleihenkaufprogramm der EZB (OMT-Programm) auszusetzen und eine Entscheidung des europäischen Gerichtshofs herbei zu führen, sind ein zentraler Zwischenerfolg in unserem Kampf gegen die Aushöhlung der vom Grundgesetz gesicherten Demokratie durch supranationale Institutionen.

Große ökonomische Bedeutung

Der EZB-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2014 ist eine der wichtigsten Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht bisher getroffen hat. Der Beschluss verdient schon wegen seiner großen ökonomischen Bedeutung besondere Aufmerksamkeit – steht das Staatsanleihenkaufprogramm der EZB doch im Zentrum der Bemühungen, in der Euro Krise die Finanzmärkte zu beruhigen.

Wichtige Leitentscheidung

Europarechtlich und verfassungsrechtlich ist der Beschluss in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Leitentscheidung:

- Erstmals werden die Kompetenzen der Zentralbank von einem Verfassungsgericht analysiert und im Hinblick auf das Demokratieprinzip begrenzt.
- Erstmals hat das Bundesverfassungsgericht auch im Rahmen einer Ultra-vires-Kontrolle eine offenkundige und bedeutsame Kompetenzzanmaßung eines EU-Organs festgestellt.

Erstmalige Ultra-vires-Kontrolle

Im Urteil zum Vertrag von Lissabon hatte das Bundesverfassungsgericht der Ultra-vires-Kontrolle bereits eine zentrale strategische Bedeutung gegeben. Nun hat es im Rahmen einer solchen Kontrolle das Überschreiten der übertragenen Kompetenzen durch ein EU-Organ gerügt.

Guter Tag für die Demokratie

Der 14. Januar 2014 war darum ein guter Tag für die Demokratie in Europa. Das Bundesverfassungsgericht hat

- die Kompetenz der demokratisch nicht legitimierten EZB begrenzt,
- die nationalen Parlamente vor demokratisch nicht legitimierten Übergriffen in ihre Budgethoheit geschützt,
- damit zugleich die demokratischen Mitwirkungsrechte aller Bürger gewahrt
- und ihnen das Recht gegeben, ihre demokratischen Mitwirkungsrechte gegen Machtanmaßungen von nicht legitimierten EU-Organen zu verteidigen.

OMT-Verfahren vor dem europäischen Gerichtshof

- Mündliche Verhandlung
- In diesem Vorabentscheidungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof fand im vergangenen Oktober die mündliche Verhandlung statt, in der wir noch einmal unsere Kritik am Staatsanleihenkaufprogramm der EZB darlegen konnten.
- Schlussantrag des Generalanwalts
- Am 14. Januar 2015 hat der spanische Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofs seinen Schlussantrag abgegeben. Er billigt der EZB „weites Ermessen“ für ihre Geldpolitik zu, sieht deshalb keine Kompetenzüberschreitung der EZB beim OMT-Programm und hält dieses grundsätzlich mit den europäischen Verträgen vereinbar.
- Einschränkende Kompromissvorschläge
- Er gesteht allerdings zu, dass *„angesichts der bedeutenden Rolle, die die EZB im Rahmen der Finanzhilfeprogramme gespielt“* man zum Schluss gelangen könne, dass *„das Handeln der EZB über eine bloße Unterstützung der Wirtschaftspolitik hinausgeht“*.

Damit der „*Charakter als währungspolitische Maßnahme*“ gewahrt bleibe, müsse sich die EZB daher „*jeder direkte Beteiligung*“ an den Finanzhilfeprogrammen für den betroffenen Staat enthalten.

Ausscheiden der EZB aus Troika

In Konsequenz heißt das aber zwingend, dass die EZB aus der Troika ausscheidet, die im Rahmen des ESM oder der EFSF die Einhaltung des Anpassungsprogramms überprüft, das der Staat erfüllen muss, um Finanzhilfe aus dem „Rettungsschirm“ zu erhalten.

Damit würde aber auch das Kartenhaus der bisherigen „Euro-Rettung“, das aus dem Zusammenwirken von ESM und OMT-Programm gebaut wurde, in sich zusammen fallen.

Umgehung des Verbots der Haushaltsfinanzierung

Auch ließe sich nach der Meinung des Generalanwalts das OMT-Programm mit dem europarechtlichen Verbot einer monetären Haushaltsfinanzierung in Einklang bringen:

Beim Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt müsse die EZB abwarten, bis sich dort ein Marktpreis gebildet hat, damit der Unterschied zwischen ei-

nem Ankauf auf dem Primärmarkt und dem Sekundärmarkt erhalten bliebe.

Kontrolle durch das Gericht

Der Generalanwalt fordert überdies, dass die Maßnahmen des OMT-Programms angemessen begründet werden müssten, sodass sie auch durch das Gericht überprüft werden können.

Das bestätigt ausdrücklich meine Auffassung, dass die EZB über die Einhaltung ihres Mandats nicht selbst entscheidet, wie das einige Mitgliedsstaaten und das europäische Parlament im Verfahren vor dem europäischen Gerichtshof gemeint hatten, sondern dass die EZB der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegt.

Europaparlament nicht zu beteiligen

Der Generalanwalt ist weiter der Meinung, dass das europäische Parlament in diesem Verfahren überhaupt nicht berechtigt war eine Stellungnahme abzugeben.

Rechtsakt durch EZB notwendig

Nicht zuletzt stellt der Generalanwalt fest, dass ein Staatsanleihenkaufprogramm nur auf der Basis eines von der EZB zu erlassenden Rechtsaktes erfolgen darf.

.

OMT-Programm widerspricht De- mokratieprinzip	Das bisherige Verfahren vor dem europäischen Ge- richtshof bestärkt mich deshalb in meiner Überzeugung, die auch die des Bundesverfassungsgerichts ist, dass das Programm mit den fundamentalen Anforderungen des Demokratieprinzips, wie sie das Bundesverfas- sungsgericht in den von mir angestregten Verfahren zur „Euro-Rettung“ formuliert hat, unvereinbar ist.
Umverteilung ohne demokratische Le- gitimation	Das OMT-Programm führt dazu, dass die Bundesrepub- lik für die Verluste der EZB in Höhe Holländer Milliar- denbeträge haften muss, obwohl der Bundestag dem Staatsanleihenkaufprogramm niemals zugestimmt hat. Mit diesem Programm verteilt die EZB Ausfallrisiken in Höhe von mehr als einem ganzen Bundeshaushalt zwi- schen den Eurostaaten um. Für diese Umverteilung gibt es weder in der EU noch in den Mitgliedsstaaten eine demokratische Legitimation.
Entscheidung im Frühjahr	Der EuGH wird im kommenden Frühjahr oder Sommer seine Entscheidung fällen.

Ankündigung QE Der EZB-Rat hat heute seine schon bestehenden Programme zum Ankauf von gedeckten Schuldverschreibungen (CCBP3) und zum Aufkauf von Asset-Backed Securities (ABSPP) erweitert und in dieses erweiterte Ankaufprogramm den Ankauf von Staatsanleihen der Eurostaaten und europäischer Institutionen einbezogen.

Die Käufe sollen 60 Milliarden Euro pro Monat umfassen und bis Ende September 2016 dauern. Sie haben also ein Volumen von über 1 Billion Euro. Nach dem Vorbild der Fed und der japanischen Zentralbank will die EZB mit dieser Form des verharmlosend „Quantitative Easing (QE)“ genannten Gelddruckens die Inflation anheizen, um die überschuldeten Staaten auf Kosten der Sparer zu entlasten.

Mit diesem Programm überschreitet die EZB ihr Mandat und verstößt gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung. Jetzt ist die Bundesregierung gefordert. Sie muss umgehend Klage beim Europäischen Gerichtshof erheben, um die Interessen der deutschen Steuerzahler und die Budgethoheit des Deutschen Bundestages zu

verteidigen. Für den Fall, dass die Bundesregierung untätig bleibt, bereiten wir eine eigene Klage vor.

Mit dem bereits laufenden ABS-Ankaufprogramm nimmt die EZB den Banken in den Krisenstaaten, deren Bilanzen mit faulen Krediten überladen sind, Ausfallrisiken ab und überwälzt sie auf die europäischen Steuerzahler.

Diese Politik wird mit der heute beschlossenen Erweiterung auf Staatsanleihenkäufe ausgeweitet und verschärft. Indem die EZB für Hunderte Milliarden Euro Staatsanleihen kauft, bürdet sie auch insoweit den Steuerzahlern die Risiken auf. Wenn ein Staat seine Schulden nicht zurückzahlt, dann machen nicht mehr die Banken, die bisher diese Anleihen gehalten haben, den Verlust, sondern die EZB und letztlich der Steuerzahler.

Allerdings sagt die EZB, dass sie dieses Risiko für Staatsanleihenkäufe (nicht für ABS-Ankäufe) begrenzt habe, indem nur für 20% dieser Käufe eine gemeinsame Haftung gelte, während für die übrigen Käufe jede nationale Zentralbank das Risiko selbst trage. Ob auf diese Weise das Haftungsrisiko tatsächlich begrenzt wird,

lässt sich anhand der heute veröffentlichten Informationen nicht beurteilen. Aus diesen Informationen ergibt sich weder, in welcher Weise rechtlich bewirkt werden soll, dass es keinen Verlustausgleich zwischen den Zentralbanken gibt, noch, wie die dezentralen Käufe von den nationalen Zentralbanken getätigt werden sollen. Wenn beispielsweise die Bundesbank nur deutsche Staatsanleihen kaufen müsste, gäbe es insoweit keine Risikoumverteilung. Müsste sie aber auch griechische oder italienische Anleihen kaufen, würde es nichts nützen, dass der deutsche Steuerzahler nur für die Verluste der Bundesbank und nicht auch für diejenigen der italienischen Zentralbank haftet. Eine endgültige Beurteilung des Ankaufprogramms wird insofern erst möglich sein, nachdem die EZB einen Rechtsakt erlassen hat, der alle notwendigen – die Durchführung des Programms und die Haftungsbegrenzung regelnden – Einzelheiten enthält. Wir werden eine sorgfältige Analyse vornehmen, sobald uns diese Informationen zur Verfügung stehen. Wir erinnern daran, dass der Generalanwalt im OMT-Verfahren (Rechtssache Gauweiler u.a.) gesagt hat, dass die EZB Anleihenkäufe im Rahmen eines „unkon-

ventionellen“ Ankaufprogramms nur auf der Basis eines Rechtsakts tätigen darf, der alle erforderlichen Einzelheiten regelt und eine umfassende Begründung enthält. Einen solchen Rechtsakt gibt es noch nicht.

Heute aber lässt sich bereits sagen, dass zumindest im Hinblick auf 20% der im Rahmen des erweiterten Programms angekauften Anleihen die EZB das Verlustrisiko trägt, ebenso für 100% der Wertpapiere, die im Rahmen der fortlaufenden Programme (CBPP3 und ABSPP), die Teil des heute beschlossenen erweiterten Programms sind, gekauft worden sind und gekauft werden. Die EZB-Verluste werden auf die nationalen Zentralbanken nach dem Kapitalschlüssel verteilt, so dass auf die Bundesbank rund 26% entfallen. Mit diesen Verlusten wird letztlich der Bundeshaushalt und somit der deutsche Steuerzahler belastet.

Zumindest in diesem Umfang bewirkt das heute beschlossene Programm eine Vergemeinschaftung der Haftung für Verluste. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in einem von uns angestrebten Prozess ent-

schieden, dass eine solche Haftungsvergemeinschaft verfassungswidrig ist. Das Ankaufprogramm der EZB führt dazu, dass der Bundeshaushalt mit Haftungsrisiken in riesiger Milliardenhöhe belastet wird, ohne dass der Bundestag dem konstitutiv zugestimmt hat. Das ist mit der Budgethoheit des Bundestages unvereinbar und verstößt gegen das Demokratieprinzip.

Außerdem ist der heutige Beschluss des EZB-Rats nicht vom Mandat der EZB gedeckt. Im Unterschied zu anderen Zentralbanken ist die EZB strikt auf die Wahrung der Preisstabilität verpflichtet, während die Fed beispielsweise auch die Arbeitslosigkeit bekämpfen darf. Die EZB hat ein rein geldpolitisches und nicht wie andere Zentralbanken zugleich ein wirtschaftspolitisches Mandat. Und mangels demokratischer Legitimation der EZB muss dieses Mandat eng ausgelegt werden. Die EZB unterscheidet sich von anderen Zentralbanken auch durch ihre im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) garantierte Unabhängigkeit. Andere Zentralbanken sind nicht in vergleichbarer Weise unabhängig. Dort können die Parlamente eingreifen, wenn

die Zentralbank in parlamentarische Kompetenzen eingreift. Bei der EZB ist das nicht möglich. Deshalb ist die strikte Wahrung der rechtlichen Kompetenzgrenzen hier ganz besonders wichtig.

Ein QE-Programm wie das heute beschlossene lässt sich jedenfalls zur Zeit nicht geldpolitisch rechtfertigen. Es ist zur Deflationsbekämpfung nicht erforderlich und auf jeden Fall unverhältnismäßig. Es widerspricht daher den Anforderungen, die der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen vom 14.1.2015 im OMT-Verfahren (Rechtssache Gauweiler u.a.) formuliert hat. Die EZB versucht zwar, die Notwendigkeit eines QE-Programms damit zu begründen, dass die Inflations-rate schon zu tief unter das von der EZB formulierte Ziel von knapp 2% gesunken sei. Aber dieses Ziel ist von der EZB rechtswidrig zu hoch festgelegt worden. Die EZB hat den Auftrag, Preisstabilität zu gewährleisten und nicht 2% Inflation anzustreben.

Außerdem ist das heute beschlossene QE-Programm mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung un-

vereinbar. Der AEUV verbietet, dass die Staaten sich mit der Notenpresse finanzieren. Darauf aber läuft ein QE-Programm hinaus. Zwar kauft die EZB nicht unmittelbar von den Staaten Anleihen, aber ökonomisch läuft es auf das gleiche hinaus, wenn sie diese am Sekundärmarkt in riesigem Umfang erwirbt. Dies entspricht auch der Auffassung der Bundesbank. Bundesbank-Präsident Weidmann hat immer wieder vor einem solchen Ankaufprogramm gewarnt, weil es die Grenze zur monetären Staatsfinanzierung überschreiten könne.

Völlig zu Recht hat die Bundeskanzlerin gerade betont: „Als Politikerin muss ich den Menschen überzeugend sagen können, was da an den Märkten passiert, geschieht nach Recht und Gesetz. Nie wieder soll das Geld der Steuerzahler zur Rettung von Banken verwendet werden müssen.“

Aber genau das hat die EZB mit ihrem heute beschlossenen QE-Programm vor: sich über Recht und Gesetz hinwegzusetzen und das Geld der Steuerzahler zur Rettung von Banken einzusetzen. Jetzt ist die Bundesregie-

rung gefordert. Sie muss tätig werden, um die EZB an der Überschreitung ihres Mandats und an der Verletzung europäischen Rechts und deutschen Verfassungsrechts zu hindern. Nachdem das holländische Parlament schon gestern die EZB aufgefordert hat, Staatsanleihenkäufe zu unterlassen, muss jetzt auch die Bundesregierung sich äußern. Das ist kein unzulässiger Eingriff in die Unabhängigkeit der Zentralbank. Die Unabhängigkeit ist ein hohes Gut, aber sie ist nur im Rahmen der Kompetenzen garantiert. Überschreitet die EZB ihre Kompetenzen, dann sind die zuständigen deutschen Staatsorgane nicht nur berechtigt, sondern – wie das Bundesverfassungsgericht in dem von uns geführten OMT-Prozess gesagt hat – kraft ihrer „Integrationsverantwortung“ auch verpflichtet, aktiv zu werden, um der Kompetenzüberschreitung Einhalt zu gebieten. Dazu reicht es nicht aus, mahnende Worte zu sagen. Es gibt ein Mittel, das der Bundesregierung zur Verfügung steht und das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausdrücklich vorgesehen ist: eine Klage beim Europäischen Gerichtshof. Die Bundesregierung darf sich die Kompetenzanmaßung der EZB nicht gefallen

lassen. Für den Fall, dass sie untätig bleibt, bereiten wir eine eigene Klage vor.

Im übrigen können wir feststellen: Wenn der heutige EZB-Beschluss so zu verstehen ist, dass die nationalen Zentralbanken jeweils nur Staatsanleihen des eigenen Staates auf eigene Rechnung kaufen und eine gemeinsame Haftung hierfür ausgeschlossen ist (80% der zusätzlichen Anleihen-käufe im erweiterten Programm – ohne CCBP3 und ABSPP), wäre das aus unserer Sicht ein großer Erfolg unserer bisherigen Bemühungen, die EZB auf dem Rechtsweg dazu zu bewegen die rechtlichen Grenzen ihres Mandats einzuhalten. Damit haben wir erreicht, dass jedenfalls ein großer Teil der befürchteten Risiken dem Bundeshaushalt erspart bleibt, sofern nicht eine genauere Prüfung noch einen Pferdefuß sichtbar macht. Aber dieser Teilerfolg darf nicht dazu führen, dass man alle verbleibenden Rechtsverstöße akzeptiert.

Europa wohin?

Leitplanken für deutsche Integrationspolitik	Das Bundesverfassungsgericht hat in den angesprochenen Verfahren seit „Maastricht“ nicht nur wegweisende Entscheidungen zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Souveränität der Bundesrepublik getroffen. Es hat damit auch Leitplanken für deutsche Politik gesetzt in der Frage, welchen Weg eine weitere Integration Europas nehmen kann.
System Monnet	Die europäische Einigung vollzog sich ursprünglich weitgehend ohne Beteiligung der Öffentlichkeit und der Bürger als ein supranationalistisches, technokratisches und elitäres Verfahren, in dem in kleinen Schritten durch die Kommission die Integration Europas systemoffen vorangetrieben wurde (System Monnet).
Vertiefte Diskussion der europäischen Verfassung	Mit den tief greifenden Vertragsreformen in den 1990er Jahren - mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon – vollzog sich hier ein Wandel.

In dem Maße, in dem die Verfassung eines sich einigenden Europas immer deutlicher Gestalt annahm, stellte sich auch immer schärfer die Frage, welche staatliche Identität dieses sich einigenden Europa haben sollte - und welche in ihm seine Mitgliedsstaaten.

Vertreter des Subsidiaritätsprinzips

Auf der einen Seite stehen Vertreter des Subsidiaritätsprinzips und der nationalen Souveränität und Identität. Sie meinen, dass politische Entscheidungen immer auf der niedrigst-möglichen Entscheidungsebene getroffen werden sollten, auch deshalb, weil sich auf der Ebene der Regionen, Länder und Nationalstaaten Demokratie und staatliche Identität am besten entfalten.

Vertreter einer supranationalen Identität

Dem stehen die Befürworter einer engen politischen Union gegenüber die als Ziel der Integration eine supranationale eigene staatliche Identität Europas anstreben, etwa in Form eines Bundesstaates.

Leitplanken des Bundesverfassungsgerichts

In dieser Frage nach der Zukunft der europäischen Integration, nach ihren Möglichkeiten und Grenzen hat das Bundesverfassungsgericht mit seinen Entscheidungen

für die deutsche Politik Leitplanken gesetzt. Es hat mit „Maastricht“ und „Lissabon“ eine „Entstaatlichung“ des souveränen Mitgliedsstaaten verhindert und die Europäische Union auch nach ihrer Verfassungsreform als Staatenverbund qualifiziert, der solche Demokratie-Defizite aufweist, dass seine Rechtsetzung nur über die Mitgliedsstaaten als demokratisch legitimiert angesehen werden kann.

Verfassungsneu-
schöpfung nur
durch das Volk

Die Kritik des Bundesverfassungsgerichts richtete sich dabei nicht gegen die europäische Einigung an sich, sondern gegen die weit fortgeschrittene supranationale Form der Integration.

Das Bundesverfassungsgericht versteht das Grundgesetz sehr wohl als europa- und integrationsfreundlich. Aber die Gründung eines Europas mit eigener staatlicher Identität und Souveränität, die Gründung also eines europäischen Bundesstaates, verlange eine „*Verfassungsneuschöpfung*“, und diese müsste nach Art. 146 Grundgesetz „*von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen*“.

Eine supranationale Integration Europas „von oben“ stößt somit im Fortgang der Integration immer mehr an inhärente rechtliche - und inzwischen auch politische – Grenzen.

Frans Timmermans Der niederländische Außenminister Frans Timmermans wurde vom neuen Präsidenten der EU-Kommission Jean-Claude Juncker zu einem seiner Vize-Präsidenten ernannt. In einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 11. Juli 2014 hat er seine Vorstellungen von der Zukunft der Europäischen Union beschrieben:

Die Bedeutung der nationalen Parla- Auf die Frage „*Wie löst man das Problem mangelnder demokratischer Legitimation Europas?*“ sagte er:

mente

"Die klassische Antwort wäre: noch mehr Macht für das europäische Parlament. Aber es sind die Mitgliedsstaaten, die die Verantwortung übernehmen müssen.

Dort erkennen die Bürger ihr Parlament als solches an und wissen, da wird über das entschie-

den, was sie betrifft und auf der europäischen Ebene gibt es noch keine entsprechende politische Kultur, und es wird sie sobald nicht geben. Deshalb müssen die nationalen Parlamente künftig eine wichtigere Position einnehmen in Europa."

Die Bedeutung der Nationalstaaten Und auf die Frage: „*Der nationale Staat bleibt uns also auf lange Sicht erhalten?*“ sagte Timmermans:

"Wir werden kein Europa schaffen können, indem nicht die Nationalstaaten die Hauptrolle spielen. Nehmen wir etwa Polen. Dank der Nation dank der europäischen Integration ist das Land nun wirklich souverän. Nationale Staat und europäische Integration sind kein Gegensatz, sie brauchen einander."

Darauf der Einwurf der Süddeutschen Zeitung: „*Den Wunsch werden die meisten deutschen Europafreunde aber nicht aufgeben. Die wollen den Nationalstaats irgendwie überwinden.*“

Darauf Timmermans:

„Aber die Deutschen haben auch viel Verständnis für die Sichtweise der anderen. Diese Unterschiede bereichern Europa. In den kleineren und auch in manchen großen Ländern wird die eigene Kultur mit dem Nationalstaat zusammen gedacht. Schafft man ihn ab, glauben die Menschen, ihre Identität, ihre Sprache zu verlieren.“

Reichtum der Vielfalt

Hier im schönen, stolzen, alten Hildesheim wage ich als Bayer hinzuzufügen:

Bayern ist als Staat einiges kleiner, aber einiges älter als die Niederlande. Umso dankbarer bin ich dem Niederländer Timmermans für sein Bekenntnis zur Identität, zur Souveränität und dem Wert der kleinen Länder Europas.

Denn dies ist auch meine tiefe Überzeugung:

Das Wesen, der Reichtum und die Identität Europas ist seine Vielfalt - die Vielfalt seiner Regionen, Länder und Staaten. Und das sollten wir uns erhalten.

Rede von Dr. Peter Gauweiler, MdB, Staatsminister a.D.
 „Hildesheimer Europagespräche“ des Instituts für Geschichte der Universität Hildesheim
 "Von Maastricht bis zur Bankenunion.
 Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und die Europäische Union"
 Hildesheim, Riedelsaal der Volkshochschule,
 am 22. Januar 2015

Anreden	1
Prof. Dr. Werner Greve.....	1
Prof. Dr. Michael Gehler	1
Hüter der Verfassungsidentität	2
Richterrecht Europas.....	2
Rolle der Verfassungsgerichte.....	2
Grenzen des Gehorsams	3
Kontroverse Diskussionen.....	3
Grundsätzliches Einvernehmen.....	3
Das „Maastricht-Urteil“	5
Zum Thema.....	5
Grundsatzentscheidung „Maastricht“	5
EU und WWU.....	5
Klagen zum BVerfG.....	6
Staatenverbund.....	6
Demokratische Legitimation durch Mitgliedsstaaten	7
Rechtsherrschaft durch Mitgliedsstaaten	7
Kein europäisches Staatsvolk.....	8
Demokratiedefizite darum hinnehmbar	8
„Euro-Urteil“	8
Das „Lissabon-Urteil“	10
Urteil vom 30.06.2009	10
Vertrag von Lissabon	10
Begleitgesetz verfassungswidrig	10
Kritik am Gericht.....	11
Joschka Fischer	11
Alfred Grosser	11
Provinzialismus und Nationalismus	11
Neue Begleitgesetzgebung	12
Schranke für Integration	12
Mehr Integration nur durch Volksentscheid.....	12
Kompetenzverlagerung nur über Parlament	13
Keine Kompetenz-Kompetenz der EU	13
Kein „Unionsvolk“	14
Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	14
Ultra vires	14
Demokratische Legitimation unzulänglich.....	15
Keine gleichen Wahlen.....	15
Kein europäischer Mehrheitswillen	16
Degressiv proportionale Vertretung	16
Die Euro-Krise	18
Europäische Vielfachkrise	18
Defizite der Wirtschaft- und Währungsunion.....	18
Auseinanderdriften der Wirtschaften.....	18

Wechselseitige Infektion	19
Zwang zur Reform	19
Bruch der Verträge	20
Hilfe durch Vertragsbruch	20
Rettungspaket für Griechenland	20
Euro-Rettungsschirm	21
Garantiesumme EFSF verdoppelt	21
ESM	22
Urteil zu Griechenland-Hilfe und Rettungsschirm	23
Klage gegen EFSF	23
Entscheidung des BVerfG	23
Keine Mitwirkung des Parlaments vorgesehen	23
Verzicht auf Haushaltsverantwortung	24
Entscheidung setzt verfassungsrechtliche Grenzen	24
Budgetrecht unverzichtbar	25
Keine europäische Transfer-Union	25
Keine Euro-Bonds	26
Schutz des Bundestags gegen sich selbst?	27
Udo di Fabio	27
Kein Verzicht auf Kernkompetenzen	27
Geheimgremium für Eilfälle	28
Sondergremium verfassungswidrig	28
Das ESM-Urteil	29
Urteil vom 18.3.2014	29
„Entscheidung für Europa – und die Demokratie“	29
Haftungsrisiken entleeren Haushaltsverantwortung	30
Keine Aufgabe der Haushaltsautonomie	30
Zurückhaltende Kontrolle völkerrechtlicher Verträge	31
Anwendbarkeit des Vertrags entscheidend eingeschränkt	31
Kappung deutscher Zahlungspflichten	32
Verbindliche Erklärung der Mitgliedsstaaten	32
Informationspflicht für ESM-Organen	33
Sicherung des deutschen Stimmrechts	33
Keine Bank-Lizenz für den ESM	34
Rechte und Pflichten des Bundestages	35
Entscheidungsspielraum der Bundesregierung	36
Beschluss zum OMT-Programm	37
Mario Dragi	37
Schlagartiger Erfolg	37
Hyper-Rettungsschirm am Parlament vorbei	38
Handeln ohne Kompetenz	38
Zweck heiligt nicht Mittel	38
Prüfung im ESM-Verfahren	39
Abtrennung, Aussetzung und Vorlage zum EuGH	39
Bundesverfassungsgericht: OMT rechtswidrig	39
Ankauf von Staatsanleihen keine Geldpolitik	40
Finanzpolitische Umverteilung	40
Massive Vermögensumverteilung	41
Kein Verschleiern von Zinsunterschieden	41
Neigung zu Sparsamkeit und Strukturreform verpufft	42
Vorlage zum EuGH als zentraler Zwischenerfolg	42
Große ökonomische Bedeutung	43

Wichtige Leitentscheidung.....	43
Erstmalige Ultra-vires-Kontrolle	44
Guter Tag für die Demokratie	44
OMT-Verfahren vor dem europäischen Gerichtshof	45
Mündliche Verhandlung.....	45
Schlussantrag des Generalanwalts	45
Einschränkende Kompromissvorschläge.....	45
Ausscheiden der EZB aus Troika	46
Umgehung des Verbots der Haushaltsfinanzierung.....	46
Kontrolle durch das Gericht	47
Europaparlament nicht zu beteiligen.....	47
Rechtsakt durch EZB notwendig	47
„Quantitative Easing (QE)"	Fehler! Textmarke nicht definiert.
OMT-Programm widerspricht Demokratieprinzip	48
Umverteilung ohne demokratische Legitimation	48
Entscheidung im Frühjahr.....	48
Nur Ankauf eigener Anleihen.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Obergrenze für Anleihenkäufe.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Noch keine Stellungnahme.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Rückwirkung auf OMT-Programm?	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Europa wohin?	58
Leitplanken für deutsche Integrationspolitik.....	58
System Monnet	58
Vertiefte Diskussion der europäischen Verfassung.....	58
Vertreter des Subsidiaritätsprinzips	59
Vertreter einer supranationalen Identität.....	59
Leitplanken des Bundesverfassungsgerichts.....	59
Verfassungsneuschöpfung nur durch das Volk.....	60
Frans Timmermans	61
Die Bedeutung der nationalen Parlamente	61
Die Bedeutung der Nationalstaaten	62
Reichtum der Vielfalt	63