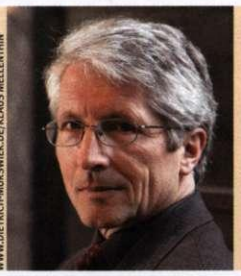

WWW.DIETRICH-MURSWIEK.DE/KLAUS MELLENTHIN

Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg. Die Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Lissabon und den Euro-Stabilisierungsmechanismus EFSF unterstützte er mit Gutachten.

Das „Bail-out-Verbot" wird für immer ausgehebelt

Mit der Entscheidung für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) entscheidet sich die Politik für einen dauerhaften Notstand mit dirigistischen Eingriffen in die Haushalts-, Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten

Von Prof. Dr. Dietrich Murswiek

Der „Euro-Rettungsschirm" war ein krasser Verstoß gegen die im Vertrag von Maastricht – jetzt im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelte – europäische Währungsverfassung. In deren Zentrum steht das „Bail-out-Verbot": Der Vertrag verbietet nicht nur der EU, sondern auch den Mitgliedstaaten, für die Schulden anderer Mitgliedstaaten einzustehen, anderen Mitgliedstaaten Kredite zu gewähren oder sich für solche Kredite zu verbürgen. Das Bail-out-Verbot ist für die Stabilitätskonstruktion der Währungsunion von zentraler Bedeutung. Nur wenn jedem Mitgliedstaat klar ist, dass er die Folgen unsolider Haushaltspolitik selbst zu tragen hat, wird er die nötigen Anstrengungen für eine nachhaltige Haushaltspolitik unternehmen. Kann er hingegen mit der Hilfe anderer Staaten rechnen, ist der Anreiz groß, sich zu verschulden und auf Kosten anderer bequem zu leben. Genau dies will der Vertrag vermeiden.

„Der ESM ist der Abschied von Markt, Eigenverantwortlichkeit und Demokratie."

Die Verletzung des Bail-out-Verbots durch das Griechenland-Rettungspaket und den kurz danach im Frühjahr 2010 beschlossenen „Euro-Rettungsschirm" wurden damit gerechtfertigt, dass sie zur Behebung einer akuten Notlage unerlässlich seien: Not kennt kein Gebot. Der Notstands- und Ausnahmecharakter dieses „Rettungsschirms" wurde damit unterstrichen, dass er auf drei Jahre befristet wurde. Nach Ablauf dieser Frist, so wurde uns zunächst versichert, solle es auf keinen Fall eine Verlängerung geben. Diese Zusicherung war konsequent: Wer mit Notstand argumentiert, ist verpflichtet, so schnell wie möglich den Normalzustand wiederherzustellen, das Notstandsregime aufzuheben und den normalen Regeln wieder Geltung zu verschaffen.

Davon ist heute keine Rede mehr. Im Gegenteil: Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) soll ab Mitte 2012 ein dauerhafter – nicht mehr befristeter – und auf völkerrechtlicher Ebene institutionalisierter Bail-out-Mechanismus zur Verfügung stehen. Das Notstandsregime wird beendet, indem man es zum Normalzustand erklärt. Um die Bail-out-Politik zu legalisieren, wird der Vertrag geändert. Es wird eine neue Vorschrift geben (Artikel 136 Absatz 3 AEUV), die die Eurostaaten ermächtigt,

einen Bail-out-Mechanismus einzurichten. Der heißt im Vertrag „Stabilitätsmechanismus".

Das Bail-out-Verbot, das mit dem ESM-Vertrag praktisch abgeschafft wird, war eine marktwirtschaftliche Schuldenbremse: Da die Staaten sich nur zu Marktkonditionen Kredit beschaffen durften, musste eine starke Verschuldung zu höheren Zinsen führen. Je stärker die Verschuldung, desto höher der Zins, desto schwieriger also, noch mehr Verschuldung zu finanzieren und desto stärker der Anreiz, für einen Abbau der Schulden zu sorgen. Diese marktwirtschaftliche Schuldenbremse lässt den Staaten ihre Eigenverantwortlichkeit im Hinblick auf ihr Ausgabenverhalten und ihre Generierung von Einnahmen, erzeugt aber den nötigen Druck für eine nachhaltige Haushaltspolitik. Leider hat das seit Einführung des Euro bis ins Jahr 2009 nicht funktioniert, weil die Marktteilnehmer fälschlich den gemeinsamen Währungsraum als einen Raum einheitlicher Risiken wahrgenommen, zum Teil aber auch bewusst auf die Nichtanwendung der vertraglichen Vorschriften – also auf ein Bail-out im Falle der Insolvenzgefahr – spekuliert haben. Als die Märkte zu risikoadäquaten Zinsen zurückzukehren begannen, wie es sie vor Einführung des Euro gegeben hatte, tat die Politik so, als gebe es so etwas wie ein Naturrecht auf Niedrigzinsen für alle. Da die Märkte das nicht mehr hergeben wollten, wurden die Marktmechanismen mit der Bail-out-Politik und mit den Anleihekäufen der EZB außer Kraft gesetzt und niedrige Zinsen dirigistisch hergestellt.

Zugleich diktierten die Geberstaaten den Nehmerländern als Darlehensbedingungen strikte Auflagen zur Haushaltskonsolidierung. Das ist verständlich und im Prinzip richtig, denn nur so besteht überhaupt eine Chance, das Geld irgendwann zurückzubekommen. Es ist hetzerisch und unanständig, wenn in griechischen Medien die Bundeskanzlerin in die Tradition nationalsozialistischer Aggressionspolitik gestellt wird. Statt Dank für unsere Rettungsmilliarden ernten wir Wut und Beschimpfungen. Die Bundesregierung ist dabei, mit ihrer – natürlich gut gemeinten –

Das Bail-out-Verbot, das der ESM-Vertrag abschafft, war eine marktwirtschaftliche Schuldenbremse. Der Euro bröckelt aus Mangel an Marktwirtschaft.

Rettungspolitik Deutschland zum unbeliebtesten Land in Europa zu machen und die Früchte der europäischen Völkerverständigung zu vernichten.

So berechtigt es ist, Darlehen nur gegen strikte Auflagen zu vergeben, so erleben die Menschen in den von der „Euro-Rettung" beglückten Ländern doch jetzt, dass sie keine Demokratie mehr haben. Alle wesentlichen Entscheidungen werden von der Troika aus EU, EZB und IWF oder von den Finanzministern der Geberländer getroffen – die heimischen Regierungen und Parlamente müssen das vollziehen. Das hat zwar nichts mit Imperialismus oder Neokolonialismus zu tun, sondern das ist ein selbstverschuldeter Freiheitsverlust. Wer sich überschuldet, begibt sich in die Hände der Gläubiger. Aber gleichgültig, wer die Ursache für den Verlust der Demokratie gesetzt hat – die Tatsache des Verlustes bleibt bestehen. In Griechenland geht das ja so weit, dass die Parteien sich vor der Parlamentswahl verpflichten müssen, die der Troika gegebenen Sparzusagen auch nach der Wahl aufrechtzuerhalten. Dem Volk wird die Möglichkeit genommen, mit dem Stimmzettel eine Änderung der Politik herbeizuführen.

„Die Rettungspolitik schürt den Völkerhass in einem seit dem Zweiten Weltkrieg nicht gekannten Ausmaß."

Hätte sich diese Zerstörung der griechischen Demokratie vermeiden lassen? Ja – Griechenland hätte das Finanzdiktat der Geberstaaten vermeiden können, wenn es in die Insolvenz gegangen, die Eurozone verlassen und zur Drachme zurückgekehrt wäre. Und diese Option steht Griechenland immer noch offen. Nur so kann es seine Demokratie und seine Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen.

Die Anwendung des vertraglichen Bail-out-Verbots hätte anders als der „Rettungsschirm" nicht als Diktat fremder Staaten gewirkt, sondern als ganz normaler und für jeden nachvollziehbarer Marktmechanismus. Die überschuldeten Staaten wären nicht von Deutschland oder Holland, sondern von den privaten Kreditgebern – in Form von höheren Zinsen – „bestraft" worden. Sie hätten in Eigenverantwortung und nicht zur Erfüllung von anderen Regierungen formulierter Auflagen zur Haushaltssolidität zurückfinden müssen. Das hätte nicht nur der Lösung der ökonomischen Probleme, sondern auch dem Frieden in Europa besser gedient als die jetzige Rettungspolitik. Die Bundeskanzlerin will den Euro retten, um den Frieden in Europa zu sichern. Jetzt sehen wir, dass die Rettungspolitik in einem seit dem Zweiten Weltkrieg nicht gekannten Ausmaß den Völkerhass schürt und dass sie nicht nur ungeeignet ist, die Eurokrise zu lösen, sondern dass sie einen Sprengsatz an die Idee der europäischen Einigung legt, der zu dienen sie sich doch verpflichtet fühlt.

Mit dem ESM kapituliert die Politik vor der Aufgabe, den Notstand zu beenden und die Geltung des marktwirtschaftlichen und die Eigenverantwortlichkeit, Souveränität und Demokratie der Mitgliedstaaten respektierenden Bail-out-Verbots wieder herzustellen. Mit der Entscheidung für den ESM entscheidet sich die Politik für eine dauerhafte Bail-out-Politik mit dauerhaften dirigistischen Eingriffen in die nationale Haushalts-, Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten und mit Sozialisierung der von privaten Finanzinstituten unverantwortlich eingegangenen Risiken.

Mit dem ESM wird aber nicht nur eine dirigistische, zentralistische und marktwirtschaftsfeindliche Politik fortgesetzt, sondern diese Institution ist auch in sich selbst undemokratisch und führt zu zusätzlichen Problemen für die Haushaltsverantwortung des Bundestages.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Rettungsschirm"-Urteil vom 7. September 2011 entschieden, dass im Rahmen der Rettungspolitik jede ausgabenwirksame Hilfsmaßnahme größeren Umfangs vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden muss. Auch müsse darüber

ESM-Gremien entscheiden, ohne dass sie zuvor die nationalen Parlamente fragen müssen. Ein Gesetz des Staates wiegt schwerer als die Gesetze des Marktes.

hinaus hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln bestehen. Diesen Anforderungen wird der ESM-Vertrag in keiner Weise gerecht. Der Vertrag sieht eine Entscheidung der nationalen Parlamente nur für den Fall von Kapitalerhöhungen vor. Alle anderen Entscheidungen – mag ihre Tragweite auch noch so groß sein – werden von den ESM-Gremien getroffen, ohne dass diese zuvor die nationalen Parlamente fragen müssen.

Beispielsweise könnte die maximale Darlehenssumme vom Gouverneursrat ohne weiteres von 500 Milliarden auf 700 Milliarden Euro erhöht werden. Ein anderes Beispiel: Die Mitgliedstaaten müssen von den 700 Milliarden Euro Stammkapital zunächst 80 Milliarden Euro einzahlen, davon Deutschland 21,7 Milliarden Euro. Es ist ohne weiteres möglich, dass der Gouverneursrat plötzlich einen Kapitalabruf beschließt, der für Deutschland beispielsweise zu der Verpflichtung führt, innerhalb von drei Monaten einen Betrag von 10 Milliarden Euro zu überweisen. Das wäre etwa so viel wie gemäß dem Haushaltsplan der Bund in einem Jahr für Bildung und Forschung zur Verfügung hat. Auch die Entscheidung, einen weiteren Staat unter den „Rettungsschirm" zu nehmen, oder die Entscheidung, einem Staat eine neue Darlehenstranche auszuzahlen, die Bewilligung vorsorglicher Kreditlinien oder der Ankauf von Staatsanleihen werden vom Gouverneursrat getroffen, ohne dass der Vertrag eine Parlamentsbeteiligung vorsieht. Der Gouverneursrat kann all diese Entscheidungen sogar an das Direktorium delegieren.

Die Milliarden des ESM

Genehmigtes Stammkapital:
700 Milliarden Euro

Anteil der Bundesrepublik Deutschland:
190 Milliarden Euro (27,15 Prozent von 700 Milliarden Euro)

Davon einzuzahlendes Stammkapital:
anfänglich 80 Milliarden Euro, davon Deutschland 21,7 Milliarden Euro

Zusätzliche Kapitalabrufe: jederzeit möglich

Anfängliches maximales Darlehensvolumen: 500 Milliarden Euro

Erhöhung des Darlehensvolumens:
jederzeit möglich

Das alles sind Entscheidungen, die den Bundeshaushalt in gravierendem Maße belasten können und die nach dem „Rettungsschirm"-Urteil ohne Zustimmung des Bundestages nicht getroffen werden dürfen. Um diese offenkundigen Demokratiedefizite des ESM-Vertrages zu kompensieren, bedarf es eines Begleitgesetzes, in dem das deutsche Mitglied des Gouverneursrats und sein Stellvertreter verpflichtet werden, bei allen derartigen Entscheidungen mit „Nein" zu stimmen, wenn nicht zuvor der Bundestag seine Zustimmung gegeben hat.

„Die Politik tut so, als gebe es für Schuldenmacher ein Naturrecht auf Niedrigzinsen."

Sehr fraglich ist allerdings, ob ein nationaler Parlamentsvorbehalt auch gegenüber dem Direktorium möglich ist. Ein Direktoriumsmitglied wird zwar vom deutschen Finanzminister ernannt und kann somit als „deutsches" Direktoriumsmitglied angesehen werden. Dieses Mitglied gehört jedoch nicht der Bundesregierung an und muss nicht einmal die deutsche Staatsangehörigkeit haben. Die Direktoriumsmitglieder sind unabhängige Fachleute. Sie müssen nach dem Vertrag „großen Sachverstand im Bereich der Wirtschaft und der Finanzen" aufweisen. In Betracht kommen demnach vor allem Personen, die in führenden Positionen international tätiger Finanzinstitute tätig gewesen sind. Und die werden dann möglicherweise eher die Interessen der Großbanken im Auge haben als die Interessen des nationalen Staatshaushalts.

Ob ein gesetzlicher Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen des deutschen Direktoriumsmitglieds mit dem Vertrag vereinbar wäre, ist zu bezweifeln. Auf jeden Fall wäre es aber rechtlich möglich, dass das Direktoriumsmitglied sich um den Parlamentsvorbehalt einfach nicht kümmert und im Direktorium einer Maßnahme zustimmt, ohne vorher die Entscheidung des Bundestages einzuholen. Die Entscheidung des Direktoriumsmitglieds wäre rechtlich sogar dann wirksam, wenn der Bundestag zuvor gegen die geplante Maßnahme votiert hätte. Da die Direktoriumsmitglieder weder parlamentarisch noch strafrechtlich verantwortlich sind – sie genießen nach dem ESM-Vertrag Immunität – brauchen sie für parlamentarisch nicht gebilligte Entscheidungen nichts anderes zu befürchten als ihre Abberufung. Das dürfte keine gravierende Sanktion sein, wenn sie danach wieder einen gut – oder nach ihrer Tätigkeit im ESM sogar besonders gut – bezahlten Job bei einer Großbank erhalten. Direktoriumsmitglieder können also hohe Milliardenbeträge zu Lasten der nationalen Haushalte veruntreuen, ohne dass dies für sie strafrechtliche Konsequenzen oder sonstige gravierende

Die Gremien des ESM

Gouverneursrat: oberstes Gremium, bestehend aus den Finanzministern.
Zuständig für grundlegende Entscheidungen, besonders Kapitalerhöhungen und Gewährung von „Stabilitätshilfen" (Bail-outs).

Direktorium: operatives Gremium, bestehend aus von den Gouverneursratsmitgliedern ernannten Fachleuten.
Zuständig für die laufenden Geschäfte, aber auch für alle vom Gouverneursrat delegierten Aufgaben.

Geschäftsführender Direktor: Chef der Verwaltung, Vorsitz im Direktorium, wird vom Gouverneursrat ernannt.

Direktoriumsmitglieder sind weder parlamentarisch noch strafrechtlich verantwortlich – sie genießen nach dem ESM-Vertrag Immunität und können hohe Milliardenbeträge zu Lasten der nationalen Haushalte veruntreuen, ohne dass dies für sie strafrechtliche Konsequenzen oder Nachteile hätte.

Nachteile hätte. Das ist eine geradezu skandalöse Fehlkonstruktion des Vertrages. Hier ist Nachbesserung unbedingt erforderlich.

Bail-out-Beschlüsse des ESM müssen zwar grundsätzlich einstimmig gefasst werden; in Dringlichkeitsfällen reicht jedoch eine qualifizierte Mehrheit von 85 Prozent aus. Und dringlich sind nach den Erfahrungen der Rettungspolitik solche Entscheidungen immer. Deutschland hat mit seinem dem Kapitalanteil entsprechenden Stimmrechtsanteil zwar eine Vetoposition. Außer Frankreich und Italien können aber alle anderen Staaten im Eilverfahren überstimmt werden. Für sie bedeutet die Regelung, dass die nationalen Haushalte durch die Entscheidung eines internationalen Gremiums mit gravierenden Risiken belastet werden können, obwohl das nationale Parlament dies abgelehnt hat. Das ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Deutschland ist hier zwar insoweit nicht betroffen. Aber darf der Bundestag einer Regelung zustimmen, die in ihren Auswirkungen auf andere Staaten gegen das Demokratieprinzip verstößt?

Höchst problematisch ist auch die Größe des Haftungsrisikos, das Deutschland mit dem ESM eingeht. Deutschland haftet zwar unmittelbar und vorläufig „nur" mit seinem Kapitalanteil von 190 Milliarden Euro. Das ist eine Größenordnung, die das Bundesverfassungsgericht als „noch" verantwortbar angesehen hat. Allerdings ist damit zu rechnen, dass das Darlehensvolumen und das Haftungsrisiko demnächst verdoppelt werden. Wenn es dazu kommt, dass man – anders als bisher vorgesehen – die EFSF-Gewährleistungen neben dem ESM weiter bestehen lässt, addieren sich zu den

- 190 ESM-Milliarden die
- 253 Milliarden Euro, für die Deutschland im Rahmen der EFSF bereits haftet. Dann würde es für den Bundeshaushalt und für die Verantwortbarkeit des Risikos kritisch. Denn zu den Rettungsschirm-Milliarden kommen noch

Eine Finanzspritze tut weh und ist trotzdem vergeblich, wenn der Patient keine Anzeichen von Besserung zeigt.

- 22,4 Milliarden Euro Haftungsrisiken aus dem ersten Griechenland-Rettungspaket,
- 12 Milliarden Euro aus der EU-Komponente des ersten „Rettungsschirms" (EFSF),
- 16,8 Milliarden Euro aus dem deutschen Anteil an den vom IWF übernommenen Risiken,
- 59,4 Milliarden Euro aus den Anleihenkäufen der EZB und vor allem
- 245 Milliarden Euro aus den Target-Krediten des EZB-Systems (laut ifo-Institut).

Wir kämen also auf ein Haftungsvolumen von insgesamt 799 Milliarden Euro. Dabei sind die Zinsrisiken, die von der Deutschen Bank für die EFSF auf rund 200 Milliarden Euro (nur für Deutschland) berechnet worden sind, noch nicht berücksichtigt. Damit wären wir bei 999 Milliarden Euro. Das ist mehr als die Gesamtsumme der Einnahmen des Bundes in drei Haushaltsjahren – ein exorbitantes und nicht mehr zu verantwortendes Risiko. ◆