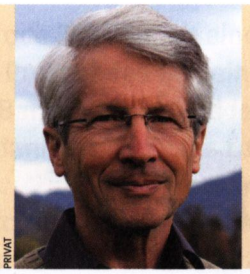

PRIVAT

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 ist verfassungswidrig

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) untergräbt die Demokratie in Deutschland und Europa. Er ist in vielfacher Hinsicht verfassungswidrig. Sieben verfassungsrechtliche Gründe für die Ablehnung des ESM | Von Dietrich Murswiek

Am 29. Juni entscheidet der Bundestag über ein Gesetzespaket, das die europäische Währungsverfassung fundamental verändern wird: Eine neue Bestimmung (Artikel 136 Absatz 3) im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlaubt die Einrichtung eines dauerhaften „Stabilitätsmechanismus" – einer Institution, die überschuldeten Euro-Staaten Finanzhilfen zur Verfügung stellt und damit genau das tut, was nach dem bisher geltenden europäischen Währungsverfassungsrecht streng verboten war und seit dem ersten Griechenland-Rettungspaket trotzdem ständig getan wurde.

Bisher galt das Bail-out-Verbot, das Verbot von Finanzhilfen an Euro-Staaten. Es war ein Grundpfeiler der Währungsunion, der einerseits die Souveränität der Euro-Staaten sichern und ihnen andererseits jeden Anreiz zu einer übermäßigen Staatsverschuldung nehmen sollte. Das Bundesverfassungsgericht hatte in mehreren Entscheidungen die zentrale Bedeutung des Bail-out-Verbots für die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsunion betont. Nun wird das Bail-out-Verbot de facto beseitigt, obwohl es pro forma im Vertrag stehen bleibt und obwohl die Bundesregierung den Abgeordneten irreführend versichert, das Bail-out-Verbot bleibe erhalten.

> *„Der Bundestag verliert seine Fähigkeit, die Haushaltsentwicklung zu steuern und zu verantworten."*

Zugleich mit der Zustimmung zum neuen Artikel 136 Absatz 3 AEUV wird der Bundestag seine Zustimmung zum ESM-Vertrag geben, einem völkerrechtlichen Vertrag, mit dem der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) errichtet wird. Der ESM ist eine riesige Finanzinstitution mit einem Stammkapital von 700 Milliarden Euro (zum Vergleich: Kapital der EZB 10,76 Milliarden Euro, Grundkapital der Deutschen Bank 2,38 Milliarden Euro, Marktkapitalisierung 26,6 Milliarden Euro). Der deutsche Anteil beträgt rund 190 Milliarden Euro. Dieses Kapital dient nichts anderem als der Leistung von als „Stabilitätshilfen" bezeichneten Finanzhilfen an überschuldete Euro-Staaten.

Die „Euro-Rettungspolitik" schüttet immer neue Milliardenbeträge in Fässer ohne Boden. Damit wird die Krise nicht gelöst, sondern verlängert. Und sie wird immer teurer. Ich will die ökonomischen Gründe, aus denen die Rettungspolitik falsch ist, hier nicht wiederholen, sondern als Verfassungsjurist sagen, warum sie verfassungswidrig ist. Hier die sieben wichtigsten Gründe:

1. Durch Artikel 136 Absatz 3 AEUV und den ESM-Vertrag wird die mit dem Vertrag von Maastricht als Stabilitätsunion konzipierte Wirtschafts- und Währungsunion in

FOTOLIA/FOTO-RUHRGEBIET

Bisher galt das Bail-out-Verbot, das Verbot von Finanzhilfen an Euro-Staaten. Nun wird es geschreddert – gegen den erklärten Willen des Bundesverfassungsgerichts.

eine Haftungs- und Transferunion umstrukturiert. Zwar gibt es gegen ständig neue Kapitalerhöhungen Parlamentsvorbehalte, aber diese stehen nur auf dem Papier. Nachdem mit dem ESM ein ständiger Bail-out-Mechanismus eingerichtet ist, ist die Annahme, der Bundestag werde dem Druck zu ständigen Ausweitungen der Haftungssumme standhalten können, völlig illusionär. Mit der faktischen Beseitigung des Bail-out-Verbots wird der vom Bundesverfassungsgericht als zur Sicherung der Demokratie notwendig angesehene Schutzmechanismus beseitigt, der bislang die nationalen Parlamente vor dem überwältigenden internationalen Druck, den Zugriff auf die nationale Haushaltskasse zu erlauben, bewahrt hat.

2. Der ESM-Vertrag begründet einen mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Haftungs- und Leistungsautomatismus. Die ESM-Organe – der Gouverneursrat und das Direktorium – können Entscheidungen, die sich in schwerwiegender Weise auf den deutschen Bundeshaushalt auswirken, in Abwesenheit des deutschen Gouverneursratsmitglieds beziehungsweise des deutschen Direktoriumsmitglieds treffen und haushaltswirksame Verpflichtungen in Höhe dreistelliger Milliardenbeträge begründen, ohne dass der Bundestag dem konstitutiv zugestimmt hat. Gegen den Willen Deutschlands können das Direktorium beziehungsweise der Geschäftsführende Direktor zudem Kapitalabrufe für hohe Milliardenbeträge beschließen, ohne dass der Bundestag dafür eine Ermächtigung gegeben hat.

3. Der Umfang des von Deutschland einzuzahlenden Kapitals ist nicht im Vertrag festgelegt, sondern von Willensentscheidungenanderer Staaten abhängig. Zusätzlich zu dem vertraglich bestimmten anfänglich einzuzahlenden Kapital und zusätzlich zu den Kapitalabrufen, zu denen es insbesondere zum Ausgleich von Verlusten kommt, muss Deutschland nämlich über seinen Anteil am ESM-Kapital (rund 27 Prozent) hinaus Zahlungen für andere ESM-Staaten leisten, die ihre Einzahlungspflicht nicht erfüllen. Der deutsche Anteil am eingezahlten Kapital kann sich dramatisch erhöhen, wenn andere Staaten nicht zahlen können oder wollen. Fallen die GIPSI-Staaten (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Italien) aus, erhöht sich der deutsche Anteil auf 43 Prozent, zahlt auch Frankreich nicht, sogar auf rund 63 Prozent des eingezahlten Kapitals. Ein solcher Haftungsautomatismus ist mit dem Grundgesetz unvereinbar.

4. Vor dem Hintergrund der aus anderen Euro-Rettungsmaßnahmen bereits bestehenden Haftungsrisiken, insbesondere vor dem Hintergrund der Target-Salden (in der Bilanz der Bundesbank haben sich bereits Forderungen gegen die Prob-

lemstaaten der Peripherie in Höhe von rund 600 Milliarden Euro angehäuft), ist das zusätzlich durch den ESM-Vertrag und das ESM-Finanzierungsgesetz begründete Haftungsvolumen evident unverantwortbar. Das Gesamtvolumen erreicht nämlich das Dreifache eines Bundeshaushalts. Außerdem sind die aus dem ESM-Vertrag resultierenden Verpflichtungen vor dem Hintergrund der bereits zuvor eingegangenen Verpflichtungen mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes unvereinbar. Der Bundestag verliert seine Fähigkeit, die Haushaltsentwicklung zu steuern und zu verantworten, wenn er jetzt die zusätzlichen Risiken eingeht.

5. Die Organisationsstruktur des ESM ist undemokratisch. Die Befugnis zu Entscheidungen über die Gewährung von „Stabilitätshilfen", also Bail-out-Maßnahmen zugunsten von Problemstaaten oder zugunsten ihrer Banken und somit Verfügungen in dreistelliger Milliardenhöhe können auf das Direktorium übertragen werden. Dieses besteht aus parlamentarisch nicht verantwortlichen Fachleuten. Mit dem Begleitgesetz zum ESM-Gesetz – dem ESM-Finanzierungsgesetz – will der Bundestag zwar das deutsche Direktoriumsmitglied verpflichten, haushaltsrelevante Entscheidungen des Direktoriums abzulehnen, wenn nicht eine entsprechende Ermächtigung des Bundestages vorliegt. Diese Verpflichtung ist aber rechtlich nicht durchsetzbar. Außerdem sind die Direktoriumsmitglieder – ebenso wie die Gouverneursratsmitglieder – in ihrer Entscheidungsfreiheit durch eine skandalöse Immunitätsregelung geschützt. Selbst bei vorsätzlicher Veruntreuung hoher Milliardenbeträge sind sie sowohl der Strafverfolgung als auch schadensersatzrechtlicher Verantwortung entzogen. Darin liegt auch eine mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes unvereinbare Privilegierung gegenüber dem normalen Bürger, der schon bei Veruntreuung von Bagatellbeträgen vor Gericht gestellt werden kann.

6. Auch die haushaltsrelevanten Entscheidungen des Gouverneursrats – das Eingehen von Risiken in Höhe immenser Milliardenbeträge auf Kosten des Steuerzahlers – ließen sich nur dann demokratisch legitimieren, wenn der Gouverneursrat solche Entscheidungen nicht ohne vorherige konstitutive Zustimmung der nationalen Parlamente treffen könnte. Der ESM-Vertrag sieht aber nur für Kapitalerhöhungen, nicht hingegen für Bail-out-Entscheidungen und nicht einmal für vom Gouverneursrat zu beschließende Vertragsänderungen Parlamentsvorbehalte vor.

Die deutsche Begleitgesetzgebung versucht, dies teilweise durch nationale Parlamentsvorbehalte zu kompensieren, indem sie die deutschen Vertreter in den ESM-Organen verpflichtet, haushaltsrelevanten Beschlüssen nur dann zuzustimmen oder sich nur dann der Stimme zu enthalten, wenn eine entsprechende Zustimmung des Bundestages vorliegt. Dieser Kompensationsversuch ist jedoch funktional und inhaltlich unzulänglich.

„Der Umfang des von Deutschland einzuzahlenden Kapitals ist vom Willen anderer Staaten abhängig."

• Funktional deshalb, weil eine gegen das Votum des Bundestages erfolgte Zustimmung im Gouverneursrat oder im Direktorium völkerrechtlich wirksam ist. Dieses Risiko kann angesichts der exorbitanten Belastungen des Bundeshaushalts, um die es dabei geht, nicht hingenommen werden. Das gilt ganz besonders für das Direktorium, das nicht parlamentarisch verantwortlich ist und in keiner Weise zur Beachtung von Bundestagsbeschlüssen gezwungen werden kann.

• Inhaltlich ist der Kompensationsversuch insofern unzulänglich, als die deutsche Begleitgesetzgebung für wichtige Entscheidungen der ESM-Organe – nach dem Stand der mir bis heute (19. Juni) bekannten Entwürfe – keinen Parlamentsvorbehalt vorsieht, obwohl ein solcher nach dem Grundgesetz unerlässlich ist. Dies gilt insbesondere für die Auszahlung von Tranchen für als Darlehen an Problemstaaten gewährte „Stabilitätshilfen", für Kapitalabrufe durch das Direktorium sowie für die Übertragung von Aufgaben des Gouverneursrats an das Direktorium.

7. Beschlüsse über die Gewährung von Stabilitätshilfe werden in Eilfällen mit einer qualifizierten Mehrheit von 85 Prozent der abgegebenen Stimmen getroffen (Art. 4 Abs. 4 ESVM). Die bisherige Erfahrung mit der „Rettungspolitik" zeigt, dass nach Ansicht der Rettungspolitiker fast immer höchst dringliche Entscheidungen zu treffen sind. Da also keine Einstimmigkeit erforderlich ist, können Mitgliedstaaten vom Gouverneursrat verpflichtet werden, mit hohen Milliardenbeträgen für Kredite zu haften, deren Vergabe sie nicht zugestimmt haben. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom September letzten Jahres ist diese Regelung eindeutig mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Allerdings betrifft sie Deutschland derzeit nicht, weil Deutschland im Gouverneursrat aufgrund der Zahl seiner Stimmen ebenso wie Frankreich und Italien eine Vetoposition hat. Alle anderen Staaten können aber überstimmt werden.

Dieser objektive Verstoß gegen das Demokratieprinzip wirft aber bezeichnendes Licht auf den ESM. Deutschland beteiligt sich an einer Institution, deren Entscheidungsstruktur aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts undemokratisch ist, da hier eine internationale Organisation Beschlüsse mit sehr weitreichender Bedeutung für die nationalen Haushalte trifft, die auch für solche Mitgliedstaaten verbindlich sind, deren Parlamente sie nicht gebilligt und deren Vertreter im Gouverneursrat sie abgelehnt hat. Dem Grundgesetz entspricht es, wenn Deutschland sich an einer demokratischen Europäischen Union beteiligt (Art. 23 Abs. 1 GG). Es widerspricht dem Grundgesetz, wenn Deutschland sich an einem europäischen Projekt beteiligt, das die Demokratie in den meisten der beteiligten Staaten auf schwerwiegende Weise beschädigt. ◆