

Murswiek, Dietrich

Article

»Euro-Rettung« und Grundgesetz

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Murswiek, Dietrich (2013) : »Euro-Rettung« und Grundgesetz, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 07, pp. 22-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165258>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Text basiert auf einem Vortrag im Rahmen des Colloquium politicum – Forum Recht in der Universität Freiburg am 14. Januar 2013.



Dietrich Murswiek*

Die »Rettungsschirme« – Sachverhalt und politische Stellungnahme

Skizze der Rettungspolitik

Vor rund drei Jahren begann die sogenannte »Euro-Rettung«. Bevor ich sie verfassungsrechtlich analysiere, möchte ich kurz in Erinnerung rufen, was seither geschehen ist: Griechenland war pleite und bekam im Frühjahr 2010 ein erstes »Rettungspaket« im Umfang von 110 Mrd. Euro.¹ Solche Hilfeleistungen galten damals als verboten.² Zumindest waren sie unvereinbar mit dem Prinzip, dass jeder Eurostaat zwar einerseits seine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nach eigenen Präferenzen gestaltet, andererseits aber für die Finanzierung seines Staatshaushalts die alleinige Verantwortung trägt. Deshalb sollte, wie der Bundestag ausdrücklich beschloss, das Griechenland-Rettungspaket ein einmaliger Ausnahmefall sein, der nicht in einen Mechanismus für weitere notleidende Staaten führe (vgl. BT-Drs. 17/1641, S. 1).

Nur zwei Tage nach diesem Beschluss, in der Nacht von Sonntag, dem 9. Mai, auf Montag, den 10. Mai 2010, beschlossen der Rat der EU und die dort vereinigten Vertreter der Eurostaaten den Europäischen Stabilisierungsmechanismus, den damals sogenannten »Euro-Rettungsschirm«. Jetzt wurden für alle klammen Staaten Finanzhilfen im Umfang von 750 Mrd. Euro bereitgestellt, der größte Teil im Rahmen der von den Eurostaaten gegründeten European Financial Stabili-

sation Facility (EFSF). Deutschland übernahm eine Bürgschaft für 147,6 Mrd. Euro. Die Rettungspolitiker erzählten uns, dass es niemals nötig sein werde, den »Rettungsschirm« in Anspruch zu nehmen; er diene nur dazu, die Kapitalmärkte zu beruhigen (vgl. z.B. Regling 2010). Bald wurde er doch in Anspruch genommen, von Irland, von Portugal, von Griechenland, das ein zweites Rettungspaket bekam, dann von Spanien, und jetzt steht Zypern in der Warteschlange. Den Steuerzahler würde das ganze nichts kosten, so sagte man uns; der Staat würde an den Zinsen der Hilfskredite sogar verdienen (vgl. z.B. Regling 2010). Dabei war von vornherein offensichtlich, dass jedenfalls Griechenland die Hilfsdarlehen nie würde zurückzahlen können. Die Bundestagsabgeordneten glaubten es fast alle trotzdem und stimmten zu. Da das Volumen des Rettungsschirms viel zu klein war, um auch größere Länder zu retten, wurde im Herbst 2011 beschlossen, die Garantiesumme der EFSF auf rund 780 Mrd. Euro fast zu verdoppeln.³ Das erhöhte die deutsche Gewährleistung auf rund 253 Mrd. Euro. Seit dem ersten Griechenland-Rettungspaket, dem ja keine weiteren Pakete folgen sollten, wurde der deutsche Einsatz innerhalb von eineinhalb Jahren mehr als verzehnfacht.

Der Europäische Stabilisierungsmechanismus wurde als Notstandsmaßnahme gerechtfertigt und sollte nach drei Jahren beendet sein. Eine Verlängerung, versicherte die Bundesregierung den Bürgern, werde es auf keinen Fall geben. Es war kein Jahr vergangen, da schlossen die Eurostaaten einen völkerrechtlichen Vertrag zur Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, des ESM, der unkündbar ist und ohne zeitliche Begrenzung den vorläufigen Rettungsschirm ersetzt.

* Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg.

¹ Daran war Deutschland mit 22,4 Mrd. Euro beteiligt.

² Wie der ganz überwiegende Teil der rechtswissenschaftlichen Literatur hat auch das BVerfG Art. 125 AEUV als Hilfeleistungsverbot (»Bail-out-Verbot«), nicht lediglich als Verneinung einer Hilfeleistungspflicht, verstanden, BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – ESM, Abs.-Nr. 232 f. Der EuGH hat jetzt im Fall Pringle anders entschieden, Urteil vom 27. November 2012 – Rs. C-370/12, Rn. 129 ff.. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

³ Die Erhöhung des Garantierahmens sollte das effektive Ausleihvolumen auf die Höhe des bisherigen nominalen Garantievolumens steigern, Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten vom 11. März 2011, Nr. 5; vgl. auch BT-Drs. 17/6916, S. 1, 4; EFSF-Rahmenvertrag (geänderte Fassung), Präambel, 2. Erwägungsgrund.

Im Oktober 2012 ist der ESM-Vertrag in Kraft getreten. Der ESM hat den Zweck, Eurostaaten, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche drohen, sogenannte »Stabilitätshilfen« bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist (Art. 3 ESMV). Stabilitätshilfen sind in erster Linie Darlehen an Problemstaaten. Außerdem stehen als Instrumente der Stabilitätshilfe vorsorgliche Kreditlinien, Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten, sowie Primär- und Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilitäten – d.h. vor allem Ankäufe von Staatsanleihen der Problemstaaten – zur Verfügung.

Der ESM ist mit einem Stammkapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet. Davon haben die Mitgliedstaaten 80 Mrd. Euro einzuzahlen. Der Rest ist abrufbares Kapital. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis zur Höhe ihres Kapitalanteils weiteres Kapital einzuzahlen, wenn dieses vom zuständigen ESM-Organ abgerufen wird (Art. 9 ESMV). Deutschland ist am ESM mit rund 27%, also mit rund 190 Mrd. Euro, beteiligt, von denen rund 22 Mrd. Euro anfänglich einzuzahlen und rund 168 Mrd. Euro zum Abruf bereitzustellen sind.

Das anfängliche Ausleihvolumen des ESM beträgt nach dem Vertrag 500 Mrd. Euro einschließlich der ausstehenden EFSF-Stabilitätshilfe (Präambel Erwägungsgrund 6). Den Bürgern wurde der ESM zunächst damit schmackhaft gemacht, dass er die Risiken für die nationalen Haushalte nicht erhöhen, sondern die bereits mit der EFSF übernommenen Verpflichtungen verstetigen solle. Daher bestimmt der Vertrag, dass in der Übergangsphase bis zur vollständigen Abwicklung der EFSF sich die konsolidierte Darlehensvergabe von ESM und EFSF auf 500 Mrd. Euro beläuft (Art. 39 ESMV). Auch dieses Versprechen wurde nicht eingehalten. Die Präambel des Vertrages sah bereits vor, dass noch vor Inkrafttreten des Vertrages die Angemessenheit des konsolidierten Ausleihvolumens neu bewertet werde. Aus Sicht vieler Rettungspolitiker sind 500 Mrd. Euro viel zu wenig. Sie forderten die Verdoppelung oder noch mehr. Die Bundesregierung bremsste wie üblich, aber verhinderte – wie ebenfalls üblich – die Erhöhung nicht. Beschlossen wurde, dass in der Übergangszeit – die EFSF beendet ihre Tätigkeit Mitte 2013 – die Töpfe beider »Rettungsschirme« zur Verfügung stehen, also nicht nur 500 Mrd. Euro, sondern 970 Mrd. Euro. In der Öffentlichkeit wurde der Eindruck erweckt, dass es sich nur um eine zeitlich begrenzte Risikoerhöhung handele, die nur ein halbes Jahr andauere. Die von der EFSF ausgereichten Darlehen haben aber überwiegend lange Laufzeiten von bis zu 30 Jahren. Dafür haften die beteiligten Staaten bis zum Ende dieser Laufzeiten und nicht nur bis Mitte 2013.

Aber auch eine Billion Euro werden nicht ausreichen, wenn die spanische Bankenkrise voll durchschlägt oder auch noch Italien gerettet werden muss. Daher sieht der ESM-Vertrag

die Möglichkeit von Kapitalerhöhungen vor. Sie werden vom Gouverneursrat beschlossen, bedürfen aber parlamentarischer Zustimmung in den Mitgliedstaaten (Art. 10 ESMV).

Die Rettungspolitik erschöpft sich im Übrigen nicht in diesen von den Eurostaaten installierten »Rettungsschirmen«.

Im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Einrichtung des Euro-Stabilisierungsmechanismus begann die Europäische Zentralbank, Staatsanleihen der Problemstaaten anzukaufen, die außer der EZB niemand haben will, bis jetzt für rund 208 Mrd. Euro (vgl. EZB 2013). Die Verluste tragen die Steuerzahler der Mitgliedstaaten, anteilmäßig wiederum am meisten die Deutschen, nämlich in Form ausbleibender Gewinnüberweisungen oder in Form notwendiger Kapitalerhöhungen der EZB. Im August 2012 hat die EZB angekündigt, künftig in unbegrenzter Höhe Staatsanleihen von Problemstaaten auf dem Sekundärmarkt zu kaufen, wenn dies zur Herstellung eines angemessenen Zinsniveaus notwendig sei und wenn die Staaten sich einem Anpassungsprogramm des ESM beziehungsweise der EFSF unterworfen haben.

Hinzu kommen die Target-Verbindlichkeiten, die die Problemländer im Eurosystem haben. Seit 2007 sind im Target-System Verbindlichkeiten der Problemstaaten in Höhe von über 800 Mrd. Euro entstanden (vgl. ifo Haftungspegel 2013). Dabei handelt es sich vereinfacht gesagt um Überziehungskredite, die die Zentralbanken der Eurostaaten im Eurosystem in Anspruch nehmen.

Das Gesamtvolumen all dieser Rettungsmaßnahmen beträgt mehr als 2 000 Mrd. Euro. Für Deutschland errechnet sich daraus ein Haushaltsrisiko in Höhe von 731 Mrd. Euro (vgl. ifo Haftungspegel 2013). Das ist aber noch nicht einmal der worst case, denn diese Summe umfasst nicht die Risiken, die aus dem Ausfall von Zinszahlungen entstehen. Außerdem ist noch nicht berücksichtigt, dass das Ausleihvolumen des ESM ohne Kapitalerhöhung jederzeit von jetzt 500 auf 700 Mrd. Euro erhöht werden oder sogar über das Stammkapital hinaus gehebelt werden kann.

Für Deutschland ergeben sich aus der augenblicklichen Situation der Rettungspolitik somit Risiken, deren Volumen einen ganzen Bundeshaushalt um ungefähr das Dreifache übersteigt, zumindest wenn man den kreditfinanzierten Haushaltsanteil außer Betracht lässt.

Politischer Hintergrund meiner juristischen Analyse

Ist diese Rettungspolitik mit dem Grundgesetz vereinbar? Das ist das Thema meiner folgenden Überlegungen. Auf die Vereinbarkeit mit der europäischen Währungsverfassung kann ich aus Zeitgründen nur am Rande eingehen, soweit dies für mein Grundgesetz-Thema erforderlich ist.

Ich möchte Ihnen im Folgenden eine juristische Analyse bieten. Es geht mir also nicht um politische und ökonomische Bewertungen. Es ist aber ein Gebot wissenschaftlicher Redlichkeit, offenzulegen, dass ich zur »Euro-Rettung« nicht als abgehoben-neutraler, sondern als engagierter Wissenschaftler Stellung nehme. Daher muss ich doch ein paar knappe politische Bemerkungen vorausschicken, um die politische Motivation meiner rechtswissenschaftlichen Beschäftigung mit diesem Thema anzudeuten.

Ich bin der Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler im Verfassungsprozess gegen den ESM und war es bereits im Verfahren gegen den vorläufigen »Rettungsschirm«. Gauweiler und ich sind der Überzeugung, dass die Rettungspolitik nicht nur verfassungswidrig, sondern auch politisch falsch und unverantwortlich ist.

Die Rettungspolitik lebt von Lügen und Irreführungen. Das beginnt schon mit den Begriffen »Rettung Griechenlands«, »Rettung Portugals« usw.. Gerettet werden nicht Griechenland und Portugal und erst recht nicht die Griechen und Portugiesen. Gerettet werden die Gläubiger Griechenlands und Portugals, und das sind vor allem Großbanken und Großspekulant (vgl. z.B. Otte 2011). Die Rettungspolitik setzt Hunderte von Milliarden an Steuergeldern aufs Spiel, um Großinvestoren vor Verlusten zu schützen. Griechische Multimillionäre bringen ihr Vermögen, das sie unversteuert erworben haben, ins Ausland und treiben die Immobilienpreise in London und Berlin in die Höhe, während deutsche und holländische Krankenschwestern und Schornsteinfeger mit ihren Steuergeldern die Rettungsaktionen finanzieren. Die Rettungspolitik hat eine gigantische Vermögensumverteilung in Gang gesetzt, von unten nach oben – von den unteren und mittleren Bevölkerungsschichten, die mit Steuerzahlungen, Rentenkürzungen und schließlich mit inflationärer Zerstörung von Sparvermögen das Ganze finanzieren müssen, zu den Superreichen, die mit hohen Risiken Milliardengewinne einfahren und bei Fehlschlag ihrer Spekulationen von den Rettungsschirmen aufgefangen werden. Für mich ist es unfassbar, dass politische Parteien, die sich dem Sozialstaat und der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet fühlen, eine solche Politik tragen und unterstützen.

Der verfassungsrechtliche Maßstab

Art. 38 Abs. 1 und 2 GG

Nun aber zum Verfassungsrecht. Eine Verfassungsbeschwerde ist nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch die angegriffene Maßnahme in seinen eigenen Grundrechten verletzt zu sein. Es ist zwar denkbar und auf längere Sicht wahrscheinlich, dass die »Euro-Rettung« das private Eigentum tangiert, indem die finanziellen Lasten,

die der Staat sich aufbürdet, letztlich durch Entwertung von Sparguthaben und Rentenansprüchen weginflationiert werden. Das Bundesverfassungsgericht vertritt aber die Auffassung, dass dieses Vorbringen gegenwärtig nicht zulässig sei, weil derzeit keine so massiven Auswirkungen auf die Geldwertstabilität erkennbar seien, dass eine Verletzung der Eigentumsgarantie in Betracht käme.⁴ Als Maßstabnorm für die Kontrolle rettungspolitischer Maßnahmen kommt daher nur Art. 38 GG in Betracht. Diese Norm garantiert dem Wortlaut nach nur das Wahlrecht zum Bundestag. Das Bundesverfassungsgericht hat ihr jedoch ein sehr viel weitergehendes Recht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt entnommen.

Budgethoheit und Haushaltsverantwortung

Somit ist das nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderliche Demokratieprinzip Kontrollmaßstab auch für die »Euro-Rettung«.⁵ Ein unverzichtbarer Bestandteil des Demokratieprinzips ist die Haushaltsautonomie des Parlaments. Art. 38 GG ist daher verletzt, »wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.«⁶ »Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat«, sagt das Bundesverfassungsgericht. Der Bundestag müsse auch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit der Ort bleiben, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird.⁷

Der Bundestag dürfe seine Budgetverantwortung daher nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere dürfe er sich keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.⁸ Der Haushaltsgesetzgeber müsse seine Entscheidungen über

⁴ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – »Rettungsschirm«, Abs.-Nr. 112 = BVerfGE 129, 124 (173 f.); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – ESM, Abs.-Nr. 200.

⁵ Das BVerfG sagt ganz allgemein: »Der Gewährleistungsgehalt des Wahlrechts umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert.«, BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 120 = BVerfGE 129, 124 (177) m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (340); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 208.

⁶ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 121 = BVerfGE 129, 124 (177); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 210.

⁷ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 124 sowie bereits 122 = BVerfGE 129, 124 (177 f.) m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (359); 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 211.

⁸ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 125 = BVerfGE 129, 124 (179); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 212.

Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union treffen und dauerhaft »Herr seiner Entschlüsse« bleiben. Der Bundestag dürfe deswegen einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen.⁹

»Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. 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 Finanzsicherungssystemen, 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.«¹⁰

Im ESM-Urteil vom 12. September 2012 hat das Bundesverfassungsgericht hinzugefügt, dass deutsche Verfassungsorgane keine Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt an supra- oder internationale Einrichtungen erteilen dürften.¹¹

Teilerfolge der Verfassungsbeschwerden

Gegen diese Maßstabbildung habe ich keine Einwendungen. Es gehört zu meinen Prozesserfolgen, dass das Bundesverfassungsgericht sie formuliert hat. Doch was hat das Gericht mit diesen Maßstäben bei der Anwendung auf die »Rettungsschirme« gemacht? Ziemlich wenig. Wie Sie wissen, hat das Bundesverfassungsgericht sowohl den vorläufigen »Rettungsschirm« als auch den ESM in seinen Urteilen vom 7. September 2011 und vom 12. September 2012 als verfassungsmäßig akzeptiert, wenn auch mit einigen nicht ganz unwichtigen Einschränkungen.

⁹ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 127 = BVerfGE 129, 124 (180); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 213.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 128 = BVerfGE 129, 124 (180 f.); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 214.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 209.

Ich erinnere kurz an einige Teilerfolge, die wir und andere Kläger mit den Verfassungsbeschwerden erzielt haben:

Das Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz – die rechtliche Grundlage des vorläufigen »Rettungsschirms« – sah vor, dass die Regierung im Rahmen der EFSF »Rettungsaktionen« zugunsten von Ländern wie Irland, Spanien oder Griechenland auch gegen den Willen des Parlaments zustimmen konnte. Der Bundestag hatte im »Rettungsschirm«-Gesetz die Bundesregierung zu Gewährleistungsübernahmen in Höhe von fast 148 Mrd. Euro ermächtigt, ohne Parlamentsvorbehalte für Entscheidungen über einzelne Rettungsdarlehen vorzusehen. Auf diese Weise hatte sich der Bundestag der Kontrolle und Verfügungsbefugnis über die betreffenden Haushaltsmittel praktisch entäußert – ein schwerwiegender Verstoß gegen das Prinzip der parlamentarischen Haushaltsverantwortung. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Verstoß festgestellt und ihn repariert¹² – wengleich mit einer methodisch verfehlten¹³ und inhaltlich unzureichenden »verfassungskonformen Interpretation«. Das gab der Bundesregierung die Möglichkeit, das Urteil als ihren absoluten Sieg darzustellen, obwohl es in diesem Punkt eine knallende Ohrfeige für Regierungspolitik und Bundestag war.

Darauffin wurde zwar das Gesetz geändert und die Zustimmung der Bundesregierung zu Rettungsaktionen von der vorherigen parlamentarischen Billigung abhängig gemacht. Jedoch wurde die Entscheidungskompetenz für Eilfälle nicht dem Plenum des Bundestages, sondern einem Geheimgremium aus neun handverlesenen Abgeordneten übertragen (§ 3 Abs. 3 EStabG n.F.) – auch das ein krasser Verfassungsverstoß, wie das Gericht dann in seiner Minigremium-Entscheidung feststellte.¹⁴

Verhindert haben wir mit dem »Rettungsschirm«-Urteil auch die Einführung von Euro-Bonds, die insbesondere von Seiten der Problemstaaten immer wieder gefordert wurde, also von Anleihen, die von der Europäischen Union oder von einzelnen Eurostaaten emittiert werden und für die dann alle Eurostaaten gemeinsam haften.

Im ESM-Urteil vom 12. September 2012 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die deutschen Zahlungspflichten im Rahmen des ESM auf den Kapitalanteil,

¹² BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 141 = BVerfGE 129, 124 (185 f.).

¹³ Das Gesetz sah lediglich vor, dass die Bundesregierung sich vor Übernahme von Gewährleistungen »bemüht«, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss herzustellen (§ 1 Abs. 4 EStabG a.F.). Der Wortlaut war eindeutig und ließ deshalb keine Interpretation zu: Da die Bundesregierung sich um Einvernehmen lediglich »bemühen« musste, war die Übernahme von Gewährleistungen nicht davon abhängig, dass der Haushaltsausschuss vorher zustimmte. Dies aber fordert das BVerfG mit seiner verfassungskonformen Auslegung.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – Abs.-Nr. 102 ff., insb. 110 ff.

also auf 190 Mrd. Euro begrenzt sind. Der Vertragstext lässt auch die Interpretation zu, dass Deutschland viele höhere Zahlungen – im schlimmsten Fall bis zu 700 Mrd. Euro – zu leisten hat, falls andere Vertragsstaaten ihren Zahlungspflichten nicht nachkommen. Diese Auslegungsmöglichkeit hat das Bundesverfassungsgericht im Wege der »verfassungskonformen Interpretation« ausgeschlossen und die Ratifikation des Vertrages davon abhängig gemacht, dass auf völkerrechtlich verbindliche Weise sichergestellt wird, dass nur die verfassungsmäßige Interpretation bei der Anwendung des Vertrages zugrunde gelegt werden darf.

Ebenso ist das Bundesverfassungsgericht bezüglich derjenigen Vorschriften des ESM-Vertrages vorgegangen, aus denen abgeleitet werden könnte, dass die Mitglieder der ESM-Organe vor den Parlamenten der Mitgliedstaaten nicht Rede und Antwort stehen müssen, ja nicht einmal Auskunft geben dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat 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 demokratische Kontrolle schlechthin unmöglich.

Noch nie zuvor in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts hatte ein Antrag auf einstweilige Anordnung gegen einen völkerrechtlichen Vertrag Erfolg. Und noch nie hat das Bundesverfassungsgericht die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages davon abhängig gemacht, dass der Bundespräsident bei der Ratifikation völkerrechtliche Vorbehalte erklärt.

Einen weiteren Erfolg haben wir hinsichtlich der Sicherung des Stimmrechts der deutschen Vertreter in den ESM-Organen erzielt. Eines der Probleme, die wir mit der Klage thematisiert hatten, besteht darin, dass die Stimmrechte eines ESM-Mitglieds suspendiert werden, wenn dieses mit seinen Zahlungspflichten – insbesondere im Fall von Kapitalabrufen – in Verzug ist. Eine solche Situation ist auch für Deutschland nicht bloß theoretischer Natur, denn nach dem Vertrag können hohe Milliardenbeträge auch sehr kurzfristig abgerufen werden und sind dann binnen weniger Tage einzuzahlen. Sollte dies der Bundesrepublik Deutschland 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. Dies wäre mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Problem jetzt in der Weise gelöst, dass es Bundesregierung und Bundestag verpflichtet sicherzustellen, dass die auf Deutschland entfallenden Anteile am genehmigten Stammkapital »jederzeit und vollständig eingezahlt werden können«. Bislang ist nur das einzuzahlende Kapital im Unterschied zum abrufbaren Kapital in den Haushalts-

plan eingestellt worden, nämlich rund 22 Mrd. Euro, während weitere 168 Mrd. Euro abgerufen werden können. Dafür sind noch keine Rückstellungen gebildet worden. Man darf gespannt sein, wie die Bundesregierung dieses Problem lösen will.

Verfassungsrechtlich ausgeschlossen hat das Bundesverfassungsgericht die »Banklizenz für den ESM«. Das ist insofern ein wichtiger Teilerfolg, als noch wenige Wochen zuvor die Idee die europäische Rettungspolitik bewegte, dem ESM »unbegrenzte Feuerkraft« zu verschaffen, indem man ihm ermöglicht, bei der EZB Kredit aufzunehmen, mit dem er dann Staatsanleihen der Problemstaaten aufkaufen, diese wiederum bei der EZB als Pfand für weitere Kredite hinterlegen, mit dem neuen Kredit wieder Staatsanleihen kaufen könnte und so fort. Diesem perpetuum mobile der Rettungspolitik, mit dem die Risiken ins Unendliche gesteigert werden könnten, hat das Bundesverfassungsgericht einen Riegel vorgeschoben.

Kritik am ESM-Urteil

Es ist also nicht ganz unbeachtlich, was wir mit den Klagen bisher erreicht haben. Im Kern aber hat das Bundesverfassungsgericht die »Rettungsschirme« als verfassungsmäßig angesehen und die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Ein besseres Ergebnis zu erwarten, musste angesichts der sechzigjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als unrealistisch erscheinen: Noch nie in seiner Geschichte hat das Bundesverfassungsgericht in einer hochpolitischen Angelegenheit mit internationalen Implikationen die Bundesregierung gehindert, das zu tun, was sie tun will; noch nie hat es ein hochpolitisches Projekt für verfassungswidrig erklärt, wenn Regierungs- und Oppositionsparteien sich einig waren.

Dennoch muss man sich die Frage stellen: Wie hätte das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen, wenn es die von ihm entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe konsequent angewendet hätte?

Zunächst muss man sich vor Augen halten, mit welcher Begründung das Gericht die Verfassungsbeschwerden abgewiesen hat. Sehr knapp zusammengefasst kann man sagen: Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, der ESM und die Verpflichtung Deutschlands, im Rahmen dieser Institution 190 Mrd. Euro Kapital für Euro-Rettungszwecke zur Verfügung zu stellen, seien deshalb mit dem Prinzip der demokratischen Haushaltsverantwortung vereinbar, weil ja erstens der Bundestag dem ESM-Vertrag zugestimmt habe, weil zweitens das finanzielle Gesamtengagement der Bundesrepublik Deutschland der Höhe nach begrenzt sei, weil drittens Kapitalerhöhungen nur mit Zustimmung des Bundestages möglich seien und weil viertens

der Bundestag auch die Verwendung des ESM-Kapitals kontrolliere, indem nämlich für alle haushaltsrelevanten Entscheidungen der ESM-Organe eine Zustimmung des Bundestages Voraussetzung sei und dem Bundestag die Kontrolle über die Konditionalität der Hilfen zustehe. Somit würde durch den ESM-Vertrag kein Haftungsautomatismus geschaffen und kein Finanzmechanismus, der zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen führen könne.¹⁵

Diese Ansicht, der ESM-Vertrag verletze die Budgethoheit des Deutschen Bundestages nicht, lässt sich im Wesentlichen unter drei Aspekten in Frage stellen:

1. Trifft es tatsächlich zu, dass die ESM-Organe keine Entscheidungen, die den Bundeshaushalt belasten, ohne vorherige Zustimmung des Bundestages treffen können?
2. Selbst wenn dies zuträfe: Wäre die Haushaltsautonomie noch gewahrt, wenn der Bundestag aus rechtlichen oder faktischen Gründen gar nicht anders könnte, als seine Zustimmung zu erteilen?
3. Übernimmt Deutschland im ESM-Vertrag der Höhe nach finanzielle Verpflichtungen, die den Bundestag seiner haushaltspolitischen Gestaltungsfreiheit berauben?

Zur These, dass haushaltswirksame Entscheidungen des ESM nur mit Zustimmung des Bundestages getroffen werden können

Der ESM ist eine internationale Organisation, deren haushaltsbedeutsame Entscheidungen von zwei Organen getroffen werden – dem Gouverneursrat und dem Direktorium. Der Gouverneursrat besteht aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 1 ESMV), das Direktorium aus von diesen ernannten Personen, die – wie der Vertrag fordert – großen Sachverstand im Bereich der Wirtschaft und der Finanzen haben müssen (Art. 6 Abs. 1 ESMV). Die Stimmrechte sind nach den Kapitalanteilen gewichtet (Art. 4 Abs. 7 ESMV). Die Abstimmungsregeln stellen sicher, dass für haushaltsbedeutsame Entscheidungen die großen ESM-Staaten eine Sperrminorität besitzen (Art. 4 Abs. 4 und 5 ESMV). Somit kann grundsätzlich kein den Bundeshaushalt belastender Beschluss gegen die Stimme des deutschen Mitglieds im Gouverneursrat beziehungsweise im Direktorium getroffen werden.

Dies stimmt aber nicht uneingeschränkt. Beschlüsse ohne die Zustimmung des deutschen Mitglieds sind möglich, wenn dieses an der Sitzung des ESM-Organs nicht teilnimmt.¹⁶

¹⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 241, 279, 280 ff., insb. 283, 296.

¹⁶ Die Beschlussfähigkeit ist gegeben, wenn $\frac{2}{3}$ der stimmberechtigten Mitglieder, auf die mindestens $\frac{2}{3}$ der Stimmrechte entfallen, anwesend sind, Art. 4 Abs. 2 ESMV.

Ohne Zustimmung des anwesenden deutschen Direktatoriumsmitglieds können Kapitalabrufe erfolgen, wenn diese zum Auffangen von Verlusten oder zur Wahrung der Zahlungsfähigkeit des ESM erforderlich sind (Art. 9 Abs. 2 und 3 ESMV). Sofern Verluste nicht aus vom Bundestag konsentierten Rettungsaktionen entstehen, sondern aus der Geschäftstätigkeit des ESM, also aus Kapitalmarktgeschäften, die der ESM wie eine internationale Großbank tätigt, haftet die Bundesrepublik Deutschland für die Entscheidungen eines internationalen Organs, ohne dass der Bundestag diese Entscheidungen zuvor konstitutiv gebilligt hat. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert dies mit dem Hinweis, dass nach Einschätzung der Bundesregierung keine Verluste aus der Geschäftstätigkeit des ESM zu erwarten seien.

Die deutsche Begleitgesetzgebung sieht zwar vor, dass das deutsche Gouverneursratsmitglied und das deutsche Direktoriumsmitglied haushaltsrelevante Beschlüsse ablehnen müssen, wenn nicht zuvor der Bundestag seine Zustimmung erteilt hat. Der Finanzminister, der Deutschland im Gouverneursrat vertritt, ist parlamentarisch verantwortlich. Er müsste mit seiner Entlassung als Minister rechnen, wenn er sich über die Entscheidung des Bundestages hinwegsetzte. Das Direktoriumsmitglied unterliegt jedoch als solches keiner parlamentarischen Verantwortlichkeit. Die Mitglieder des Gouverneursrats und des Direktoriums genießen Immunität (Art. 35 ESMV). Sie können Milliardenbeträge veruntreuen, ohne dafür zivilrechtlich oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden zu können. Die einzig mögliche Sanktion ist die Abberufung aus dem Amt (Art. 6 Abs. 1 ESMV). Das dürfte einen zu treuwidrigem Handeln entschlossenen Direktor jedoch kaum schrecken, wenn dieser im Interesse internationaler Großbanken handelt und dort mit einer Karriere rechnen kann. Er kann also gegen den Willen des Bundestages Beschlüssen zustimmen, die den deutschen Steuerzahler hohe Milliardenbeträge kosten, ohne dass es eine wirksame Handhabe dagegen gibt. Das Bundesverfassungsgericht begnügt sich mit der – rechtlich völlig unverbindlichen – Ankündigung, wir wollen einen – parlamentarisch verantwortlichen – Staatssekretär als Direktoriumsmitglied berufen.

Budgethoheit und Zustimmungszwänge

Überhaupt nicht eingegangen ist das Bundesverfassungsgericht auf das Vorbringen, der ESM-Vertrag verpflichte die Mitgliedstaaten zu späteren Kapitalerhöhungen oder Rekapitalisierungen, wenn diese zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit – etwa nach hohen Verlusten oder zur Rettung großer Länder, für die das Kapital nicht ausreicht – erforderlich sein sollten. Wenn das zutrifft, ist die vertragliche Begrenzung der Zahlungspflicht auf 190 Mrd. Euro nur pro forma gegeben. Dann haben wir es rechtlich mit einem Finanzierungsmechanismus zu tun, der die Bundesrepublik

Deutschland in unbegrenzter und vom Bundestag nicht mehr steuerbarer Höhe in Anspruch nimmt.

Das Gericht hat sich auch nicht damit auseinandergesetzt, dass die Durchbrechung des Bail-out-Verbots – des Verbots von Finanzhilfen für Eurostaaten – eine Schleuse öffnet, die man politisch nie mehr zu bekommen kann, weil der politische Druck zu immer neuen Hilfen unwiderstehlich groß sein wird. Der ESM ist ein Fass ohne Boden; er wird als Rettungsmechanismus nur funktionieren, solange immer neue Milliarden hineingekippt werden. Dafür interessiert sich das Bundesverfassungsgericht nicht, solange nur für jede Kapitalerhöhung das Parlament gefragt wird. Dass dem Parlament gar nichts anderes übrig bleibt, als immer neuen Kapitalerhöhungen zuzustimmen, wenn anders die Funktionsfähigkeit des ESM nicht gewahrt werden kann, ohne die der Rettungslogik zufolge ja ganz Europa zusammenbräche, spielt für die Karlsruher Richter keine Rolle.

Obergrenze für Rettungsmilliarden?

Das Demokratieprinzip ist auch dann verletzt, wenn der Bundestag seine Haushaltsverantwortung deshalb nicht mehr wahrnehmen kann, weil er finanzielle Verpflichtungen in einem solchen Umfang eingegangen ist, dass ihm künftig kein Spielraum für haushaltspolitische Gestaltungen mehr bleibt. Wenn die Steuereinnahmen durch Rettungsaktionen zugunsten von Problemstaaten verbraucht sind, bleibt beispielsweise für Investitionen in Bildung oder Infrastruktur nichts mehr übrig. Deshalb muss es auch der Höhe nach eine verfassungsrechtliche Grenze für die »Euro-Rettung« geben. Es ist aber schwierig, sie konkret zu fassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat eine Obergrenze für Rettungsmilliarden aus dem Bundeshaushalt zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber es hat deutlich gemacht, dass es nicht bereit ist, sie auch praktisch anzuwenden. Die Obergrenze liegt nach Ansicht des Gerichts erst da, wo «sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirken, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.»¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert die Einschätzung des Gesetzgebers, die Übernahme der Zahlungspflicht für den ESM führe auch dann nicht zum vollständigen Leerlaufen der Haushaltsautonomie, wenn man in die Berechnung auch diejenigen Haushaltsrisiken einbezieht, die sich aus allen Rettungsaktionen seit 2010, den Anleihekäufen der EZB und den Target-Salden ergeben – wenn wir also Risiken von nicht »lediglich« 190 Mrd. Euro, sondern von insgesamt über 1 Billion Euro zugrunde le-

gen.¹⁸ Das ist mehr als das Volumen der Bundeshaushalte für drei Jahre. Dass die Haushaltsautonomie – also die Freiheit des Parlaments über die Einnahmen und Ausgaben des Staates zu entscheiden – noch gewahrt ist, wenn eine solche Summe fällig wird, kann ich mir nicht vorstellen. Das Bundesverfassungsgericht hingegen gibt sich offenbar mit der Hoffnung zufrieden, dass es schon nicht so schlimm kommen und ein so großer Betrag jedenfalls nicht auf einmal, sondern allenfalls in erheblicher zeitlicher Streckung fällig werden wird. Selbst dann aber ließe sich die Haushaltsautonomie nur wahren, wenn – insbesondere durch Bildung von risikoadäquaten Rückstellungen – Vorsorge getroffen wird. Die von einzelnen Parlamentariern in der mündlichen Verhandlung geäußerte Ansicht, man habe die Risiken erwogen und könne sie verantworten, reichte den Richtern anscheinend aus¹⁹, obwohl es sich um bloße, nicht näher belegte Behauptungen handelte, schon gar nicht auf quantitative Risikoanalysen verwiesen werden konnte und auch nicht gezeigt wurde, wie eine Finanzierung ohne Verstoß gegen die Schuldenbremse des Grundgesetzes möglich sein soll.

EZB und demokratische Legitimation

Bis jetzt habe ich nur über die Verfassungsprobleme der von den Eurostaaten organisierten »Rettungsschirme« gesprochen, noch nicht über die Rettungspolitik der EZB.

Die Staatsanleihenkäufe der EZB

Wie gesagt, hat die EZB angekündigt, in unbeschränktem Umfang am Sekundärmarkt Staatsanleihen von Problemstaaten zu kaufen. Indem die EZB auf diese Weise das Zinsniveau der Problemstaaten künstlich absenkt, erleichtert sie es diesen Staaten, sich bei der Emission neuer Anleihen wesentlich günstiger zu refinanzieren. Wenn die EZB anfängt, massiv zu kaufen, können die Risiken sich leicht zu hohen Billionenbeträgen anhäufen, die alles in den Schatzen stellen, was die Rettungspolitik bisher an Risiken produziert hat.

Wie ist das verfassungsrechtlich zu beurteilen?

Als EU-Organ ist die EZB an das primäre Unionsrecht gebunden, also an die Verträge, die funktional die Verfassung der EU bilden (das sind der EU-Vertrag und der AEUV), nicht hingegen an die Verfassungen der Mitgliedstaaten. Das Grundgesetz ist also grundsätzlich kein rechtlicher Maßstab für die Kontrolle der EZB. Es gibt aber zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz: Das Bundesverfassungs-

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 135 = BVerfGE 129, 124 (183); BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 216.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 271.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 271.

gericht hat sich gegenüber Maßnahmen von EU-Organen die Ultra-vires-Kontrolle und die Identitätskontrolle vorbehalten.

Handelt ein EU-Organ außerhalb seiner Kompetenzen – also *ultra vires* –, dann handelt es ohne Grundlage in den EU-Verträgen. Und dann kann das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit seiner Maßnahmen mit dem Grundgesetz feststellen.

Mit der Identitätskontrolle ist folgendes gemeint: Zur Verwirklichung der Europäischen Union hat die Bundesrepublik Deutschland in großem Umfang Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Das Grundgesetz lässt dies zu, wenn und soweit dabei die fundamentalen Verfassungsprinzipien, die nach dem Grundgesetz unabänderlich sind und daher die Verfassungsidentität ausmachen, einerseits auf der Ebene der Europäischen Union ebenfalls verwirklicht werden und andererseits in Deutschland unangetastet bleiben. Zu diesen Prinzipien gehört vor allem das Demokratieprinzip. Mit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ermächtigt der deutsche Gesetzgeber also niemals zu Maßnahmen von EU-Organen, die dazu führen, dass die Europäische Union ihre demokratische Struktur verliert oder dass das Demokratieprinzip in Deutschland verletzt wird, weil beispielsweise die Budgethoheit des Bundestages ausgehöhlt wird. Solche Maßnahmen sind demnach nicht vom deutschen Zustimmungsgesetz zu den EU-Verträgen gedeckt. Deshalb kann das Bundesverfassungsgericht sie im Rahmen seiner Identitätskontrolle beanstanden.

Mit ihren Staatsanleihenkäufen überschreitet die EZB ihre Kompetenz. Die Käufe dienen der Senkung der Zinsen für die Problemstaaten und somit indirekt der Staatsfinanzierung. Staatsfinanzierung aber ist der EZB ausdrücklich verboten. Staatsanleihenkäufe, die das Verbot der Staatsfinanzierung umgehen, ebenfalls.

Aber auch unabhängig davon, ob die Staatsanleihenkäufe als Ultra-vires-Akte gewertet werden können, verletzen sie das Demokratieprinzip. Mit der Budgetverantwortung des Bundestages ist es – wie gesagt – unvereinbar, wenn Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten oder der Organe internationaler Organisationen hinauslaufen. Der Bundestag darf sich – wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat – keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die »zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.«²⁰

²⁰ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 125, 128 = BVerfGE 129, 124 (179, 180).

Genau dies tritt mit den Staatsanleihenkaufprogrammen der EZB ein. Die EZB errichtet mit ihrer Ankaufpolitik einen »Rettungsschirm« für Problemstaaten, denen sie in unbegrenzter Höhe – in Form von Staatsanleihenkäufen – Geld zur Verfügung stellt. Für die Risiken, die sie damit in ihre Bilanz nimmt, haften automatisch die Mitgliedstaaten, ohne dass ihre Parlamente dazu auch nur gefragt wurden.

Eine eindeutigere Verletzung der Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht im »Rettungsschirm«-Urteil als »grundlegend« für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat bezeichnet hat²¹, ist kaum vorstellbar.

Die Target-Kredite

Für die Target-Kredite lässt sich ähnliches sagen. Auch das Target-System ist ein dauerhafter supranationaler Mechanismus, der auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten beziehungsweise ausländischer Notenbanken und ausländischer Wirtschaftssubjekte hinausläuft, ohne dass dieser Haftungsübernahme eine konstitutive Zustimmung des Bundestages vorausging.²² Weder dem Grunde noch der Höhe nach hat der Bundestag der Entstehung der Target-Kredite zugestimmt. Das Parlament hat keine Möglichkeiten, die Entwicklung der Target-Kredite zu kontrollieren oder gar zu steuern. Die Folgewirkungen, die sich aus den Target-Salden ergeben, sind völlig unkalkulierbar. Sie können letztlich sogar zum Staatsbankrott Deutschlands führen.

Um einen mit dem Demokratieprinzip zu vereinbarenden Zustand wiederherzustellen, ist es notwendig, das Target-System so zu gestalten, dass

- entstehende Target-Salden begrenzt werden und regelmäßig ausgeglichen werden müssen und
- dass die bereits aufgelaufenen Salden abgebaut werden müssen.

Die EZB im Hauptsacheverfahren

Das Bundesverfassungsgericht wird sich im anhängigen Hauptsacheverfahren mit den Staatsanleihenkäufen der EZB und der Target-Problematik noch beschäftigen müssen. Wenn das Gericht seine eigenen Maßstäbe anwendet, bleibt ihm gar nichts anderes übrig, als uns Recht zu geben und insbesondere die Staatsanleihenkäufe der EZB für verfassungswidrig zu erklären. Aber gerade hierbei steht das Bundesverfassungsgericht unter enormem politischen Druck.

²¹ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 122 = BVerfGE 129, 124 (177).

²² Zur Funktionsweise des Target-Systems und zur Entstehung und ökonomischen Problematik der Target-Kredite grundlegend Sinn und Wollmershäuser (2011) außerdem z.B. Sinn (2012a; 2012b).

Die Finanzmärkte würden verrückt spielen, wenn das Gericht den Verfassungsbeschwerden stattgäbe.

Ob das Bundesverfassungsgericht überhaupt eine Sachentscheidung treffen wird, ist ungewiss. Denn die verfassungsprozessualen Voraussetzungen einer Ultra-vires-Rüge oder einer Identitätsrüge sind noch nicht gerichtlich geklärt. Der zuständige Zweite Senat geht mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Gusto um. Er hat die Möglichkeit, sich vor einer Entscheidung zu drücken. Doch er muss dann höllisch aufpassen, dass er damit nicht die Instrumente der Ultra-vires-Kontrolle und der Identitätskontrolle, die ihm eine Schlüsselstellung im Prozess der europäischen Integration geben, faktisch abschafft.

Schlussbemerkung

Ich komme zu einem kurzen Fazit: Die Rettungspolitik gefährdet nicht nur den Wohlstand und das Vermögen vor allem der jungen Menschen, auf die die Schuldenpolitik die größten Lasten abzuwälzen versucht. Sie unterminiert auch die Demokratie in Europa.

Für das Bundesverfassungsgericht ist die heile Welt der Demokratie gewahrt, solange der Bundestag allen Rettungsmilliarden zustimmt. Wir können gespannt erwarten, was das Bundesverfassungsgericht zu den Hunderten von Milliarden sagt, die die EZB für Staatsanleihenkäufe einsetzt, ohne dass der Bundestag dem zugestimmt hat.

Aber auch dort, wo parlamentarische Zustimmungserfordernisse bestehen, ist die Demokratie nicht so heil, wie das Bundesverfassungsgericht es annimmt. Ich habe Ihnen gezeigt, dass die Beseitigung des Bail-out-Verbots und die Schaffung des ESM das Parlament unter praktisch unwiderstehlichen politischen Zwang setzen, allen auf europäischer Ebene für nötig gehaltenen Rettungsaktionen zuzustimmen – ganz abgesehen davon, dass für Rekapitalisierungen und Kapitalerhöhungen sogar rechtliche Zustimmungszwänge bestehen können. Zumindest politisch-faktisch ist die nationale Budgethoheit dahin, die Haftungs- und Transferunion ist da. Für das Bundesverfassungsgericht spielen politisch-faktische Zwänge aber keine Rolle. Auch das Erpressungspotenzial der angeblich systemrelevanten Großbanken, das den Bundestag zur Freigabe immer neuer Rettungsmilliarden zwingt, damit nicht das gesamte Wirtschaftssystem zusammenbricht, ist für das Bundesverfassungsgericht kein relevanter Entscheidungsgesichtspunkt. Für das Gericht zählt nur, was in Paragraphen geschrieben steht. Und solange die Budgethoheit auf dem Papier gewahrt bleibt, ist für das Gericht die Demokratie in Ordnung.

Es liegt mir völlig fern, den Erfolg, dass wir Parlamentsvorbehalte für Entscheidungen im Rahmen der EFSF und des

ESM durchgesetzt haben, kleinzureden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen »Rettungsschirm«-Entscheidungen wichtige Entscheidungs- und Informationsrechte des Parlaments und damit notwendige Voraussetzungen parlamentarischer Demokratie gesichert. Aber das Kreieren des Gerichts in prozeduralen Rastern wie Bundestagsbeteiligung und Informationsrechte und die konsequente Ausblendung faktischer Zwangswirkungen ist selbstreferentiell. Im Gehäuse des Bundesverfassungsgerichts ist die Welt in Ordnung. In der ökonomischen und sozialen Wirklichkeit ist sie es längst nicht mehr. Der Bundestag ist rettungspolitisch zu einem Abnickorgan degeneriert, und ein Land wie Griechenland ist keine Demokratie mehr, sondern der Troika untertan. Vor all dem schützt nicht das Bundesverfassungsgericht. Vor solchen Entwicklungen können wir Bürger uns nur selbst schützen. Alle zusammen sind wir ja das Subjekt der Demokratie.

Literatur

EZB (2013), *Konsolidierter Ausweis des Eurosystems* (Stand: 28. Dezember 2012), online verfügbar unter: <http://www.ecb.int/press/pr/wfs/2013/html/fs130102.de.html>, aufgerufen am 9. Januar 2013.

ifo Haftungspegel (2013), online verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/ifoHome/policy/Haftungspegel.html#_edn4, aufgerufen am 9. Januar 2013.

Otte, M. (2011), »Interview«, *Focus-online*, 8. Juli, online verfügbar unter: http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/tid-22852/star-oekonom-max-otte-die-euro-rettung-ist-demagogie_aid_643101.html, aufgerufen am 10. Januar 2013.

Regling, K. (2010), *Handelsblatt*, 29. September, S. 15.

Sinn, H.-W. (2012a), *Die Target-Falle – Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, Hanser Verlag, München

Sinn, H.-W. (2012b) »Die Target-Kredite der Deutschen Bundesbank«, *ifo Schnelldienst* 65, Sonderausgabe vom 21. März.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2011), »Target-Kredite, Leistungsbilanzen und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB«, *ifo Schnelldienst* 64, Sonderausgabe vom 24. Juni.