

01.10.2012 - Durchgewunken

Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über ESM-Vertrag und Fiskalpakt

von Angela Klein

Das Urteil ist ein Sieg für die Bundesregierung auf der ganzen Linie. Gleich der erste Satz lautet: «Die zulässigen Anträge sind überwiegend unbegründet» ... und werden im Hauptsacheverfahren «überwiegend ohne Erfolg bleiben.»

Die Kläger (Peter Gauweiler, eine Riege konservativer Professoren, die Linksfraktion im Bundestag, Herta Däubler-Gmelin und 11.717 andere) hatten vorwiegend geltend gemacht, die beiden Gesetze zum ESM-Vertrag und zum Fiskalpakt, denen eine Mehrheit im Bundestag am 12. Juni zugestimmt hatte, würden wegen Verletzung des Demokratieprinzips, Einschränkung der Haushaltssouveränität und, damit verbunden, Einschränkung der Rechte der Abgeordneten gegen das Grundgesetz verstoßen.

Deutschland als Gläubiger...

Die Klagen zielten in zwei unterschiedliche Richtungen: Zum einen machten die Kläger geltend, mit dem ESM-Vertrag werde eine gemeinsame Wirtschaftspolitik und eine Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin eingeführt, dies schränke die Haushaltssouveränität des Bundestags ein.

Das BVG anerkannte den Qualitätssprung in der Vergemeinschaftung: «Die Einrichtung eines dauerhaften Mechanismus zur gegenseitigen Hilfeleistung ... löst sich, wenn auch noch nicht vollständig, von dem die Währungsunion bislang charakterisierenden Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte. Denn sie relativiert die mit diesem Prinzip verbundene Marktabhängigkeit in Bezug auf die staatlichen Refinanzierungsmöglichkeiten, indem Hilfeleistungen auch zwischen den Mitgliedstaaten ... zugelassen werden, wenn dies zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes insgesamt unabdingbar ist.»

Damit werde die stabilitätsgerichtete Ausrichtung der Währungsunion jedoch nicht aufgegeben, sagt das BVG, insbesondere weil die Unabhängigkeit der EZB, ihre vorrangige Verpflichtung auf Preisstabilität und das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung gesichert seien. ESM-Vertrag und Fiskalpakt begrenzen die Budgethoheit des BT nicht, jedenfalls solange nicht, wie der Bundestag «zu jedem Zeitpunkt Herr seiner Beschlüsse» bleibt. Mit der Festlegung «Herr seiner Beschlüsse» hat das BVG ausgeschlossen, dass der ESM eine Banklizenz erhält.

Die Haushaltsautonomie könnte noch durch den Verlust der Stimmrechte in Frage gestellt werden, der für den Fall vorgesehen ist, dass Deutschland seine Kapitalanteile nicht oder nicht fristgerecht zahlt. Dazu sagt das Gericht: Zahlt pünktlich, dann passiert das nicht. Im Hauptsacheverfahren soll nochmal geprüft werden, ob dafür auch alle Voraussetzungen gegeben sind.

...und als Schuldner

Ging es bisher darum, den Zahlmeister BRD vor ungerechtfertigten Ansprüchen und unübersehbaren Folgen europäischer Haftungsmechanismen zu schützen, zielten andere Klagen darauf, dass auch Deutschland wieder in die Rolle des Schuldners kommen könnte ? und das Parlament in diesem Falle nicht mehr frei über den Haushalt entscheiden könnte. Das betrifft vor allem die Regelungen im Fiskalpakt.

Die Antwort des BVG ist kurz und bündig: Der Fiskalpakt regelt nichts anderes als die Schuldenbremse auch. Er «zwingt die Bundesrepublik Deutschland nicht zu einer dauerhaften, nicht mehr reversiblen Festlegung ihrer Wirtschaftspolitik» und gibt der EU-Kommission auch keine «Durchgriffsrechte» auf die nationale Haushaltsgesetzgebung. Das ist wohl wahr, geht aber darüber hinweg, dass der Sündenfall schon mit der Übernahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz und der Überstülpung dieses Grundsatzes auf alle europäischen Partner begann, nicht erst mit dem Fiskalpakt.

Aus der Sicht von Lohnabhängigen ist die Schuldenbremse ein viel größerer Bruch mit dem alten Grundgesetz als die Verpflichtung zu finanziellen Beistandsmaßnahmen. Damit wird nämlich die Bedienung von Schuldzinsen zum obersten Gebot des Wirtschaftens gemacht und die Bestimmung von Art.20 GG: «Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat» relativiert, nämlich davon abhängig gemacht,

ob auch nach der Bedienung der Schulden genug Geld da ist für «Sozialklimbim».

Überall dort, wo es darum geht, dass der demokratische Gehalt des Grundgesetzes ausgehöhlt werden könnte, zieht sich das Gericht auf ein formaldemokratisches Argument zurück: Was klagt ihr über die Beschneidung eurer Rechte, ihr habt das Gesetz doch selbst beschlossen, eure Recht also gerade ausgeübt? Und das Gericht stellt sicher, dass ihr auch weiterhin gefragt werdet: «Mit dem Ratifizierungserfordernis für die Einrichtung des Stabilitätsmechanismus [wird] eine Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane vor dessen Inkrafttreten vorausgesetzt ... [das ist] eine demokratische Legitimation...»

Selbstentmachtung des Parlaments

Allerdings, wo das Parlament sich selbst entmachtet, wie es das seit Beginn der Krise in erhöhtem Maße tut, kann ein Gericht, das sich nicht «zum Ersatz des Gesetzgebers» aufschwingen will, wenig ausrichten.

Die Selbstentmachtung des Parlaments tritt nicht erst dann ein, wenn es wegen Überschuldung unter Haushaltskuratel gestellt wird, wie es der Fiskalpakt möglich macht. Selbstentmachtung liegt bereits dann vor, wenn die Abgeordneten nicht mehr in der Lage sind, die Gesetzentwürfe zu lesen und sich eine eigene Meinung zu bilden, weil die Materie zu kompliziert oder der Zeitdruck zu hoch ist. Seit Beginn der Krise wurden wesentliche Gesetze, die Deutschland und Europa verändert haben, in Eilsitzungen durchgepeitscht ? um die Finanzmärkte zu beruhigen. Der Gesetzgeber ist aber kein Souverän mehr, wenn er nur noch Vollzugsbeamter der Forderungen der Finanzmärkte ist.

Dieser schleichende, aber deutliche Übergang der Handlungsautonomie von der Politik auf die Finanzmärkte höhlt die bürgerlich-parlamentarische Demokratie aus. Darüber wird nun allenthalben diskutiert, doch das BVerfG, das sich als Hüter des Grundgesetzes versteht, beschäftigt sich mit diesem Prozess gar nicht. Es greift sogar selbst zum Argument des «äußeren Drucks»: «Bundestag und Bundesregierung haben in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass mit der Zurverfügungstellung der deutschen Anteile am Europäischen Stabilitätsmechanismus noch überschaubare Risiken eingegangen würden, während ohne [dessen] Gewährung ... nicht absehbare, schwerwiegende Konsequenzen für das gesamte Wirtschafts- und Sozialsystem drohten. Auch wenn diese Annahmen unter Wirtschaftsfachleuten äußerst umstritten sind, sind sie jedenfalls nicht evident fehlerhaft. Deshalb darf das Bundesverfassungsgericht seine

Einschätzung nicht an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen.»

Wenn es aber nur noch auf den formalen Akt der Gesetzgebung durch den Bundestag ankommt, schnürt dieser zu einem Grüßaugust zusammen, der seine eigenständige politische Gestaltungsmacht mehr und mehr aufgibt. Damit aber gibt Politik sich selbst auf, und natürlich kann unter diesen Bedingungen von Demokratie und von einer freien Willensentscheidung der Abgeordneten keine Rede mehr sein. Insofern haben die Kläger recht, die den Art.38 GG verletzt sahen: «Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.»

Den Primat der Politik über die Ökonomie zurückzugewinnen im Sinne einer umfassenden Beteiligung der Bürger an allen Fragen, die das Gemeinwesen betreffen, das ist nun eine Aufgabe, für die man das BVG offenkundig nicht einspannen kann. Vielleicht sollten die Abgeordneten (zumal der Linkspartei) selbst damit anfangen, vielleicht wird dies auch eine Aufgabe sozialer Bewegungen und anti-neoliberalen Organisationen werden.

Der Schutz des Eigentums und die EZB

Stark entgegengekommen ist das Gericht den Klägern, die mit Art.14 ins Feld zogen: dem Schutz des Eigentums. Sie argumentierten, die Aufweichung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung und des Gebots der Preisstabilität ermögliche Inflation und verletze insofern das Grundrecht auf Eigentum. Hier lässt sich das BVG dazu hinreißen zu schreiben: «Ein Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank, der auf von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten zielte, ist als Umgehung des Verbotes monetärer Haushaltsfinanzierung untersagt.»

Das ist kühn, hat doch auch die deutsche Bundesbank in den 70er Jahren im Milliardenumfang Bundesanleihen gekauft, um die langfristigen Zinsen in Deutschland zu drücken. Hat jemand damals eine Verfassungsklage angestrengt?

Das BVG hat sich vorbehalten, im Hauptsacheverfahren die Frage näher zu beleuchten. Man darf gespannt sein, wie weit es sich damit aus dem Fenster hängt. Sollte es der derzeitigen, dogmatisch restriktiven Position der Bundesbank die Weihe des Verfassungsgrundsatzes verleihen, würde es Deutschland in die Position manövrieren,

ein Mitglied der Eurozone auf Abruf zu sein. Dann würden jedoch zwei neoliberale Grundsätze zugleich in Widerspruch miteinander geraten: die Auslieferung des Staats an die Kapitalmärkte und die Unabhängigkeit der EZB.

Ein Bonbon hat das BVG noch nachgeschoben, um keinen Zweifel an seiner Glaubwürdigkeit als Hüter der Haushaltssouveränität des Bundestags aufkommen zu lassen: Es empfahl der Bundesregierung, im Ratifizierungsverfahren nochmals zu Protokoll zu geben, dass sie nur für 190 Mrd. Euro haftet und dass das Recht des Bundestags auf Information über der im ESM-Vertrag vorgesehenen Schweigepflicht steht. Das alles steht schon im Gesetz, aber es schadet nicht, wenn man es noch einmal sagt.