

Europa braucht mehr Demokratie

Memorandum zur geplanten Verfassungsbeschwerde gegen ESM-Vertrag und Fiskalvertrag

Prof. Dr. Christoph *Degenhart*, Leipzig
in Zusammenarbeit mit Mehr Demokratie e.V.

Euro-Krise als Krise der Demokratie in Europa

Die Europäische Union steht vor einer so tiefgreifenden Strukturveränderung wie selten in ihrer Geschichte. Als Reaktion auf die Finanz- und Schuldenkrise sind folgende Maßnahmen geplant:

- (1) Der Grundsatz, dass Mitgliedstaaten der Union nicht für die Schulden anderer Mitgliedstaaten haften, soll endgültig aufgegeben werden. Zu diesem Zweck werden in einem Schnellverfahren (vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren) die Rechtsgrundlagen der Union geändert. Damit wird ein verfassungsrechtlicher Grundpfeiler der Währungsunion zum Einsturz gebracht.
- (2) Eine dem Einfluss der Mitgliedstaaten weitgehend entzogene und mit unbeschränkten Vollmachten ausgestattete internationale Finanzorganisation soll künftig mit nahezu unbegrenzten Mitteln überschuldeten oder gefährdeten Euro-Staaten unter die Arme greifen. Dafür haften die Mitgliedstaaten letztlich unbegrenzt, auch wenn der ESM-Vertrag die Haftung auf den jeweiligen Anteil am Gesellschaftskapital begrenzen will. Ungeklärt ist, was beim Ausfall einzelner Mitgliedstaaten geschehen soll; die dann noch leistungsfähigen Mitgliedstaaten werden sich dann einer Nachschusspflicht – weil „alternativlos“ – nicht entziehen können. Der bisherige temporäre „Rettungsschirm“ für überschuldete Euro-Staaten sollte zunächst zu diesem Zweck in den dauerhaften „Europäischen Sta-

bilitätsmechanismus“ übergeleitet werden; mittlerweile soll er offenbar zeitweise parallel dazu laufen.

- (3) Ein zwischen den Regierungen der Euro-Staaten und weiterer Mitglieder der EU abgeschlossener „Fiskalvertrag“ soll den Europäischen Institutionen weitgehende Kontrollbefugnisse über die Haushalte der Mitgliedstaaten verleihen – allerdings ohne Mitwirkungsrechte des Parlaments. Die Parlamente der Mitgliedstaaten würden damit ihre Budgethoheit in wesentlichem Umfang an Institutionen der Regierungsgewalt abtreten mit allenfalls mittelbarer demokratischer Legitimation. Der Vertrag dürfte unkündbar sein.

All diese Maßnahmen wurden zwischen den Regierungen der beteiligten Staaten vereinbart. Das Europaparlament bleibt außen vor. Das im Lissabon-Vertrag vorgesehene Konvents-Verfahren zur Änderung von EU-Verträgen wird mit ESM-Vertrag und Fiskalvertrag umgangen. Die nationalen Parlamente, die einen erheblichen Teil ihrer Souveränität abgeben müssen, werden wie bisher darauf beschränkt bleiben, die von ihren Regierungen ausgehandelten Abkommen zu bestätigen. Die Völker der beteiligten Staaten werden nicht gefragt – mit wenigen Ausnahmen: In Irland wird ein Referendum über den Fiskalpakt stattfinden, möglicherweise auch in Frankreich.

Ob der europarechtlich und verfassungsrechtlich fragwürdige „Dreisprung“ der Regierungen die Lösung der Schuldenkrise bedeutet, ist fraglich. Hier geht es aber nicht um wirtschaftspolitische Fragen, sondern um die demokratische Entwicklung der Europäischen Union. Die schon lange bekannten und von vielen Seiten kritisierten Demokratiedefizite der EU würden sich durch ESM und Fiskalvertrag – die von einigen Regierungsvertretern über die Köpfe anderer Regierungen, der Parlamente und der Bürger hinweg vereinbart wurden – entscheidend verschärfen.

Demokratie – die Herrschaft der Völker der Mitgliedstaaten – würde in einem entscheidenden Punkt verdrängt durch die Gestaltungsmacht einiger weniger, ohne dass diese von Parlamenten und Bürgern dazu autorisiert worden wären, wesentliche Weichenstellungen für weitere Kompetenzverlagerungen nach Brüssel vorzunehmen.

Mehr, nicht weniger Demokratie: Referendum

Europa braucht nicht weniger, sondern mehr Demokratie. Daraus folgt:

- (1) Die neu zu gründende europäische Institution des permanenten Eurorettungsschirms mussn ebenso wie die Institutionen des Fiskalpakts demokratischer Kontrolle unterliegen. Die Maßnahmen zur Eurorettung müssen demokratisch legitimiert sein – sowohl durch die Parlamente als auch durch die Bürger. Volksabstimmungen über ESM- und Fiskalvertrag sollten in allen betroffenen Mitgliedstaaten stattfinden.
- (2) Richtungsentscheidungen über die künftige Entwicklung der Europäischen Union dürfen nicht – wie schon oft geschehen – in tagespolitischer Hektik beschlossen und als alternativlos dargestellt werden. Deshalb sollte ein Konvent gebildet werden, der Vorschläge für eine demokratischere EU ausarbeitet. Zudem sollten grundlegende Richtungsentscheidungen Referenden in allen betroffenen Ländern unterworfen werden.

Demokratische Defizite der EU und Verfassungsbeschwerde

Werden ESM-Vertrag und Fiskalvertrag in der vorgesehen Form und ohne Referendum realisiert, so bleibt die Verfassungsbeschwerde, um weiteren Verlusten an demokratischer Substanz und demokratischen Verfahren entgegenzutreten. Das Mittel der Verfassungsbeschwerde steht allen Bürgerinnen und Bürgern offen.

Grundlagen der „Wahlbürgerbeschwerde“

Eine Verfassungsbeschwerde würde gestützt auf das demokratische Grundrecht des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG. Der Art. 38 I 1 GG garantiert das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag. Es ist das grundlegende demokratische Recht des Bürgers. Das Wahlrecht würde jedoch seiner Substanz beraubt, wenn der so gewählte Bundestag nichts Relevantes mehr zu entscheiden hätte, der Wahlakt verlöre seinen Sinn. Der Bürger hat also nicht nur ein Recht darauf, in freier, gleicher, geheimer und un-

mittelbar Wahl den Bundestag zu wählen, sondern er hat auch ein Recht darauf, dass der Bundestag, zu dem er sein Wahlrecht ausübt, mit substantiellen Befugnissen ausgestattet ist. In dieses Recht wird dann eingegriffen, wenn Kompetenzen des Bundestags in einem Maße auf die EU oder anderweitig auf eine zwischenstaatliche Einrichtung wie den ESM oder den Fiskalpakt übertragen werden, dass der Bundestag in relevanten Bereichen keine demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten mehr hat. Dies ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so im Urteil zum Vertrag von Lissabon und im Urteil zum temporären Rettungsschirm ESFS und zur Griechenlandhilfe.

ESM, Fiskalvertrag und Grundgesetz: Begründungsansätze für eine Verfassungsbeschwerde

Legt man die Maßstäbe dieser Entscheidungen zugrunde, so können ESM-Vertrag und Fiskalvertrag in der vorgesehen Form ohne Legitimierung durch die Bürger als Souverän keinen Bestand haben. ESM-Vertrag, Fiskalvertrag und auch der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV werfen verfassungs- und europarechtliche Fragen auf, die nach einer verfassungsgerichtlichen Klärung verlangen – im Interesse der Demokratie in Europa.

- (1) Der ESM beschneidet die Haushaltsautonomie des Bundestags zum einen dadurch, dass er – eben als ein „Mechanismus“ – jenen Haftungsautomatismus in Gang setzt, dem sich auch künftige Volksvertretungen nicht mehr entziehen können. Es entsteht das Risiko eines „unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren Automatismus einer Haftungsgemeinschaft“. Nach dem Bundesverfassungsgericht muss aber genau das ausgeschlossen werden.
- (2) Das Bundesverfassungsgericht nennt in seinem Urteil vom 7. September 2011 zur Griechenlandhilfe u.a. das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank und das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel). Dies soll gewährleisten, dass die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte für die gegenwärtige Ausgestaltung der Währungsunion konstitutiv ist, und dass eine die Legitimationsgrundlagen des Staatenverbundes überdehnende Haftungsübernahme für finanzwirksame Willensentschlüsse anderer Mitgliedstaaten – durch direkte oder indi-

rekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden – verhindert werden soll. Eben diese Gewährleistungen werden durch den ESM und durch den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV substanzlos.

- (3) Des Weiteren ist die absolute Höhe der Haftungsrisiken in Rechnung zu stellen. Das Eigenkapital des ESM soll 700 Mrd. Euro betragen, doch wird es dabei nicht bleiben; nahezu in wöchentlichem Rhythmus werden höhere Summen gehandelt. Wenn die Haftungsrisiken mit dem Hinweis bagatellisiert werden, die Bundesrepublik hafte nur mit ihrem Anteil am Eigenkapital von etwa 27 Prozent, so ist dies nur die halbe Wahrheit. Die Bundesrepublik wird sich weitergehenden Forderungen nicht entziehen können. Das Grundkapital des ESM kann zudem unbegrenzt erhöht werden. Auch dies lässt an der Beherrschbarkeit der Haftungsrisiken zweifeln. Die Einschätzung eines Risikos ist zwar grundsätzlich Sache der politisch verantwortlich handelnden Organe. Je höher aber der Schaden im Fall der Verwirklichung eines Risikos, desto höher die Anforderungen an die Gefahrenprognose.
- (4) Mit ESM und Fiskalpakt entstehen Räume, die der Kontrolle durch den Bundestag entzogen sind. Bei Bundesbank und Europäischer Zentralbank mag eine Einschränkung des Demokratieprinzips im Interesse des Schutzes des Vertrauens in die Währungsstabilität hinnehmbar sein. Beim ESM ist dies nicht der Fall. Zu weitgefasst ist der Handlungsrahmen für den ESM, zu unbestimmt sind die rechtlichen Vorgaben.
- (5) ESM-Vertrag und Fiskalvertrag werden als völkerrechtliche Sondervereinbarungen neben dem eigentlichen Vertragsrecht der EU vereinbart. Damit werden rechtsstaatliche und demokratische Verfahren auf europäischer Ebene und Beteiligungsrechte des Europäischen Parlamentes ausgehebelt. Ob dies mit dem Recht der Union konform geht, ist zumindest fraglich.
- (6) Durch den Fiskalvertrag erhalten die europäischen Institutionen – Kommission und Rat, unter Ausschluss des Parlaments – weitreichende Eingriffsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten, ohne dass dies demokratisch legitimiert wäre. Kommission und Rat werden im Fall eines Defizitverfahrens ermächtigt, die Haushalts- und Wirtschaftspartnerschafts-

programme zur Einhaltung der Schuldenbremse, zu genehmigen (Art. 5 Abs. 1). Dies bedeutet einen intensiven Eingriff in das Budgetrecht des Bundestags. Dies wird noch dadurch verschärft, dass bei Überschreitung eines bestimmten Defizits ein automatischer Korrekturmechanismus greift, der dem betroffenen Staat bestimmte Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung vorschreibt. Zudem wird in solchen Fällen die EU-Ratspräsidentschaft gezwungen, den betreffenden Staat beim Europäischen Gerichtshof zu verklagen.

- (7) Damit werden zentrale Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik der autonomen Entscheidung der nationalen Parlamente entzogen, ohne dass diese Verluste an demokratischer Herrschaftsmacht kompensiert würden. Den nationalen Parlamenten könnte ggf. eine bestimmte wirtschaftspolitische Ausrichtung, etwa im Sinn einer strikten Austeritätspolitik wie im Fall Griechenlands, oktroyiert werden.
- (8) Zusammen mit dem neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV, wonach der bisherige Ausschluss der wechselseitigen Haftung der Mitgliedstaaten nicht mehr gilt, wird die Struktur der EU in einem zentralen Politikfeld der eines Bundesstaates angenähert. Dies folgt aus den weitreichenden und demokratischer Herrschaft entzogenen Befugnissen der zentralen Institutionen. Dies folgt auch daraus, dass die bisherigen Hürden für eine Transferrunion beseitigt werden. Man mag dies in der Sache für sinnvoll erachten – darüber entscheiden muss jedoch das Volk als der Souverän.
- (9) In der Gesamtbewertung laufen ESM-Vertrag und Fiskalvertrag auf eine „weitgehende Verselbständigung politischer Herrschaft für die Europäische Union“ hinaus, die „aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts allein aus der Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes heraus geschehen“ kann (vgl. BVerfG, U.v. 30.06.2009 – Lissabon – Rdn 233).

Fazit:

Die Krise des Euro und die Staatsschuldenkrise bedrohen die demokratische Entwicklung der Europäischen Union. Die Maßnahmen, die von einigen wenigen Regierungen mit Verweis auf die Krisen durchgesetzt werden, verstärken die demokratischen Defizite der EU. ESM und Fiskalvertrag sind ohne ausreichende

demokratische Legitimation und unterliegen keiner demokratisch-rechtsstaatlichen Kontrolle. Vor dem Hintergrund der Änderung der europäischen Verträge – Art. 136 AEUV – ist ein Referendum erforderlich. Andernfalls ist eine Verfassungsbeschwerde geboten.

Leipzig, im April 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. C. Degenhart', written in a cursive style.

(Prof. Dr. C. Degenhart)

in Zusammenarbeit mit Mehr Demokratie e.V.