



Finanziert durch das
Programm Erasmus+
der Europäischen Union



**Europa-Gespräche
Institut für Geschichte,
Stiftung Universität Hildesheim**

Dr. Peter Gauweiler

Von Maastricht bis zur Bankenunion. Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe
und die Europäische Union
22. Januar 2015

Zum Referenten

Peter Gauweiler studierte nach dem Abitur am Ludwigsgymnasium in München Rechtswissenschaften. 1968 trat er in die CSU und den RCDS ein und war unter dem damaligen Generalsekretär der CSU Max Streibl Referent für besondere politische Aufgaben. Von 1972 bis 1982 war er Stadtratsmitglied in München. 1978 promovierte Gauweiler an der Freien Universität Berlin zum Thema „Konfliktsituationen des Gemeinderatsmitgliedes - eine Betrachtung über Funktions- und Rollenkonflikte des Organwalters der Volksvertretung der besonderen Gebietskörperschaft Gemeinde“. 1982-1986 war er berufsmäßiger Stadtrat und Kreisverwaltungsreferent der Landeshauptstadt München, 1986-1990 Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, 1990-1994 Bayerischer Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen. Von 1990-2002 war Peter Gauweiler Mitglied des Bayerischen Landtags, seit 2002 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages und seit November 2013 stellvertretender Vorsitzender der CSU.

Für weitere Informationen: <http://www.peter-gauweiler.de/medien/>

Vortrag

Zu Beginn seines Vortrags verweist Gauweiler darauf, dass soeben die Europäische Zentralbank (EZB) ihre neuen Kaufprogramme für Staatsanleihen vorgestellt hat in Höhe von sechzig Milliarden Euro im Monat - wofür die Geldmenge entsprechend erweitert wird. Derzeit liegt beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine Vorlage des Bundesverfassungsgerichts (BVG) über das OMT-Programm (*Outright Monetary Transactions, von der EZB angekündigtes Instrument zum unbeschränkten Ankauf kurzfristiger Staatsanleihen im Euro-Raum*), das vom BVG als verfassungswidrig bezeichnet wurde, weil es zu bindenden Staatshaftungen führt und solche bindenden Staatshaftungen in der Bundesrepublik Deutschland von der Volksvertretung beschlossen und verantwortet werden müssten. Ich halte es für unvermeidlich, dass das heute verkündete Programm ebenfalls dem EuGH zwecks richterlicher Prüfung vorgelegt wird.

Die Wirtschafts- und Währungsunion wurde mit dem Maastricht-Vertrag besiegelt. Die Historiker treffen unterschiedliche Aussagen darüber. Die einen sagen: Wir mussten die Währungsunion abschließen, die anderen äußern ein deutliches: „Nein“. Die französische Zeitung Le Figaro schrieb: Maastricht ist wie Versailles ohne Krieg, die Deutschen müssen zahlen. Dem Vertrag und der damit verbundenen Währungsunion haftete von Anfang an eine unterschiedliche Interpretation an: Bleibt es bei Europa im de Gaulleschen Sinn - das Vaterland der Vaterländer - oder wird die Europäische Union ein neues kontinentales Staatswesen, eine Art europäische USA. Wir können nicht beiden Aussagen gleichzeitig zustimmen. Diese Zweideutigkeit hat die ganze europäische Debatte niemals losgelassen.

Das Maastricht-Urteil des BVerfG vom 12. Oktober 1993 versuchte eine Klärung dieser Zweideutigkeit. Die Richter sagten, die Union sei ein Staatenverbund, der einerseits hoheitliche Rechte besitze, andererseits sich auf kein europäisches Staatsvolk stützen könne. Deswegen sei sie kein Bundesstaat der klassischen Art. Das Demokratieprinzip hindere die Bundesrepublik Deutschland zwar nicht an der Mitgliedschaft in einer supranational organisierten Gemeinschaft. Voraussetzung sei aber, dass eine vom deutschen Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme innerhalb dieses Staatenverbunds gesichert sei. Die Bundesrepublik sei auch nach Inkrafttreten des Unionsvertrages Mitglied in einem Verbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich in jedem Einzelfall von den einzelnen Mitgliedstaaten ableite.

Das ist Demokratie. Die Rechtsetzung durch die Verkündung von Gesetzen bleibt bei der Volksvertretung und damit bei der Abstimmungsgewalt von Wählerinnen und Wählern.

Auch zum Lissabon-Vertrag, der im Dezember 2009 in Kraft trat, gibt es mittlerweile eine Reihe von prozessualen Akten, die für Klarstellung sorgen. Zu seiner Genese: Es gab den Beschluss der Mitgliedstaaten einen Europäischen Verfassungsvertrag zu beschließen, der aber im Stadium der Entstehung abgebrochen wurde, weil bei einer Reihe von Volksabstimmungen, u. a. in Frankreich, die Bevölkerung ihn mehrheitlich ablehnte. Das wäre bei uns nicht möglich, da die Volksabstimmung auf Bundesebene, obwohl im Grundgesetz vorgesehen, leider noch nicht durchgesetzt worden ist. Dadurch haben wir in Europa unterschiedliche Legitimationsstufen. Es ist nicht einzusehen, warum in Paris ein Sachverhalt der Bevölkerung vorgelegt wird, dieselbe Angelegenheit aber von der Bevölkerung Hildesheims oder Münchens nicht entschieden werden kann. „Justitia non debet claudicare“, Gerechtigkeit darf nicht hinken, sagte Franz Josef Strauß.

Der Vertrag von Lissabon war nach Meinung des BVerfG mit dem Grundgesetz vereinbar. Zu diesem Urteil konnte das Gericht kommen, weil es dem Vertrag eine bestimmte Interpretation gegeben hat. Der zentrale Punkt, den es dabei ansprach, ist das Prinzip der souveränen Staatlichkeit, die es als Schranke für die Integrationsermächtigung nach Europa bezeichnete und verdeutlichte, dass das deutsche Grundgesetz zwar eine Übertragung von Hoheitsgewalten an eine supranationale Organisation (EU) erlaubt, aber nur im Einzelfall, niemals pauschal, und nur wenn sichergestellt ist, dass durch diese Maßnahme die souveräne Staatlichkeit nicht gefährdet wird. Eine Integration, die diese Schwelle übersteigt - und das war das Sensationelle an dem Urteil - die kann der Bundestag nicht beschließen, weil den Abgeordneten dazu die Legitimation fehlt. Niemand kann mehr Rechte übertragen, als er selber hat. Eine solche Übertragung könnte nur das deutsche Volk in einer Volksabstimmung beschließen. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, die Brückenklausel, gemäß der Souveränität an Brüssel abgegeben werden kann, ohne dass Verträge geändert werden müssen, hat das BVerfG für verfassungswidrig erklärt - und das bei einem Vertrag, der mit einer über 90prozentigen Mehrheit vom Bundestag beschlossen worden war. Der hatte damals quasi seine Selbstaufgabe beschlossen, und das hat unser Verfassungsgericht rückgängig gemacht. Deutschland darf die Entscheidung über Kompetenzverlagerungen nicht der Exekutive überlassen, sondern sie muss entweder vom Parlament oder, wenn sie eine bestimmte Souveränitätsschwelle überschreitet, von der Bevölkerung getroffen werden.

Ein weiterer Punkt war eine Regelung, die auch im harmlosen Gewand daherkommt, nämlich die Flexibilitätsklausel. (*Die Klausel ermöglicht, den Regelungsbereich der EU zu erweitern.*) Dahinter steht die sogenannte Kompetenzkompetenz (*das Recht Zuständigkeiten zuzuweisen und zu verändern*). Das hat das Bundesverfassungsgericht unter den verfassungsrechtlichen Kernspin genommen und entgegen dem Wortlaut des Lissabon-Vertrags, demzufolge das Parlament bei entsprechenden Entscheidungen nicht beteiligt sein müsse, festgestellt, dass solche Entscheidungen Bundestag und Bundesrat durchlaufen müssen.

Schließlich hat das Verfassungsgericht festgehalten, dass die demokratische Legitimation der EU-Organe unzulänglich ist. Das Gericht sagte, der Vertrag von Lissabon ist nur deshalb mit dem Grundgesetz vereinbar, weil der Schwerpunkt der Richtungssetzung der Gesetzgebung immer noch bei den Mitgliedstaaten liegt und nicht bei der EU. Was in diesem Urteil über das Europäische Parlament steht, ist sehr qualvoll. Zitat: Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahlen aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan. Es fehlt damit zusammenhängend zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierung trägt, so dass er auf freie gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen einer Regierung und einer Opposition entstehen kann.

Das Verfassungsgericht hat damit einen Verstoß gegen das Gebot „One man one vote“ festgestellt. Man könnte auch an das Wort aus dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg erinnern: „No taxation without representation“. Weil die sogenannte degressiv-proportionale Vertretung der Bürger - so wie im Bundestag - bei der in etwa hinter jedem Mandat die gleiche Zahl von Wahlberechtigten stehen muss, nicht vorliegt, hat das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass Deutschland mit 82 Millionen Einwohnern 96 Sitze im EU-Parlament besitzt, Malta mit nur 0,4 Millionen Einwohnern 6 Sitze. Das heißt ein maltesischer EU-Abgeordneter hebt für 67.000 Malteser die Hand. Wenn Sie ein deutsches Mandat tragen heben Sie für 854.000 Menschen die Hand.

2008 erlebten wir in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine tiefe Krise, die bis heute anhält und die unter dem Namen Eurokrise bekannt wurde. Unter dem Druck einer Wirtschaftskrise, die vom Untergang des Bankhauses Lehman begleitet war, erlebten wir das Platzen einer Spekulationsblase. Ursache war der exzessive Handel mit Derivaten, Anleihepapieren auf billige Wohnungen in den USA, eine Verbriefung dieser Papiere zu neuen Investitionspaketen und deren erneute Beleihung. Diese erneute Beleihung ist in eine Schieflage geraten, bis sich die Immobilien als unverkäuflich und nicht mehr handelbar erwiesen, hatte aber wegen hoher Gewinnerwartungen und wegen der gleichzeitig z. B. in Deutschland auslaufenden EU-Garantie für die Landesbanken zu riesigen Investitionen unserer Landesbanken in Milliardenhöhe geführt. Dies war noch verbunden mit Kuriositäten des Bilanzrechts, die die Durchführung von Nebenbilanzen ermöglichte, die riesige Verpflichtungen und Schuldentitel sichtbar machten, die bezahlt werden wollten, was zu einer Staatsschuldenkrise führte, die Länder an die Grenze ihrer Zahlungsfähigkeit gebracht hat.

Traurigstes Beispiel ist Griechenland, das als letztes in die Eurozone kam. Es hatte angeblich die Stabilitätskriterien erreicht, beraten durch das Bankhaus Goldman Sachs, deren damaliger Europachef Herr Draghi war. Heute ist bekannt, dass die Angaben über die Schulden des Landes Fälschungen waren, dass man Zweit- und Drittbilanzen führte, die von der Europäischen Statistikaufsicht nicht zur Offenlegung verlangt worden waren.

Griechenlands Problem war eigentlich nur zu lösen durch einen radikalen Schuldenschnitt, Feststellung der Zahlungsunfähigkeit, Abwertung der Währung, Kredite und Investitionen. Aber Griechenland konnte das nicht tun, weil es im Verbund der Währungsunion ist, was zu massiven Stützungsaktivitäten führte. Diese Stützungsaktivitäten haben im Lissabon-Vertrag strenge Vorgaben, so das Verbot des Bail-Out, des „Herauskaufens“ von Staaten, also ein Verbot der monetären Staatsfinanzierung. Daran vorbei haben die Europäischen Staaten eine Fülle von rechtlich sehr schwierigen, politisch hoch umstrittenen, Vertragswerken veranlasst. Im Frühjahr 2010 hat das faktisch zahlungsunfähige Griechenland das erste Rettungspaket im Umfang von 110 Milliarden Euro erhalten. In der Nacht vom 9. auf den 10. Mai hat der Rat der EU den sogenannten Europäischen

Stabilisierungsmechanismus EFSF beschlossen, den Euro-Rettungsschirm. Es wurden Finanzhilfen in einem Umfang von 750 Milliarden bereitgestellt, der größte Teil im Rahmen des EFSF. Dieser Rettungsschirm hatte nur eine Aufgabe: die Kapitalmärkte zu beruhigen, wurde aber nicht in Anspruch genommen. Kurz danach ist er in Anspruch genommen worden, aber nicht nur von Griechenland, sondern von Irland und Portugal und in einem zweiten Rettungspaket vom Königreich Spanien. Die Garantiesumme des EFSF ist dann im Herbst 2011 verdoppelt worden.

Ein Jahr später haben die Eurostaaten deswegen einen eigenen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen. Das war der Europäische Stabilisierungsmechanismus ESM, den sie, während der erste Rettungsschirm noch zeitlich begrenzt war, unkündbar und ohne zeitliche Begrenzung eingesetzt hatten und den sie mit weiteren 700 Milliarden Euro ausstatteten. Es war im Bundestag eine breite Mehrheit dafür. Diejenigen, die wie ich schon gegen den Lissabon-Vertrag argumentiert hatten, sagten: Die richtige Entscheidung für Griechenland wäre, nicht sich einer Troika zu unterwerfen aus ESM, internationalem Währungsfond und EU-Kommission, sondern aus dem Euro auszuschneiden, die alte Währung einzuführen, radikal abzuwerten und einen Neustart zu machen. Insolvenz wäre die politisch bessere und richtige Entscheidung gewesen, aber man fürchtete, damit den Euro in seiner Gesamtheit zu destabilisieren. Die Staatsinsolvenz ist immer ein Drama für die jeweilige Regierung, aber sie kommt permanent vor. Den IWF hat man deshalb ins Leben gerufen, um dafür ein Regularium zu finden.

Das von uns angerufene Bundesverfassungsgericht hat dann eine sehr differenzierte Entscheidung getroffen. Es hat nämlich die Griechenlandhilfen und den Rettungsschirm gebilligt, aber mit Auflagen versehen, die die Verantwortung des Parlaments und der Politik, für die jeweiligen Einzelmaßnahmen überhaupt erst geschaffen bzw. wesentlich gestärkt haben. Der ESM sah vor, dass die Bundesregierung im Rahmen dieser Rettungsaktion einzelnen Rettungsmaßnahmen auch gegen den Willen des Parlaments zustimmen könnte. Im Rettungsschirm-Gesetz hatte der Bundestag die Bundesregierung zu Gewährleistungsmaßnahmen nur für Deutschland in Höhe von 146 Milliarden ermächtigt. Damit hatte sich der Bundestag der Haushaltskontrolle entäußert - ein schwerwiegender Verstoß gegen die parlamentarische Haushaltsverantwortung. Das Budgetrecht ist „das Kronjuwel“ des Parlaments, und nimmt der Bundestag dieses Recht nicht wahr und ermächtigt Regierungen dazu, dann gibt er seine Kernkompetenz auf. Damit ist auch der Punkt berührt, dass die Europäische Union keine Transferunion sein darf. Zitat aus dem Urteil des BVerfG: „Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.“ Das heißt natürlich auch, dass Eurobonds verfassungswidrig sind.

Das Verfassungsgericht konnte das Ganze nicht rückgängig machen, aber es nahm in seiner Stellungnahme zum ESM am 18. März 2014 eine verfassungskonforme Interpretation vor. Wir hatten in diesem Fall zusammen mit der Linksfraktion geklagt und 37000 Menschen aus Deutschland haben sich über den überparteilich organisierten Verein für Demokratie der Klage angeschlossen. Wie in den früheren Verfahren haben wir argumentiert, dass dieser Mechanismus eben nicht der Höhe nach unbegrenzt sein darf, weil dies im schlimmsten Fall dazu führen könnte, dass Deutschland mit enorm hohen Ausgaben belastet wird und jede Gestaltungsmöglichkeit der eigenen Haushaltsordnung und die Gesamtverantwortung des Parlaments verliert. Das BVerfG hat in einem sehr klaren Urteil eine Kappung der deutschen Zahlungspflicht bei 190 Milliarden Euro gefordert sowie die entsprechenden demokratischen Beschlussfassungen. Dies war eine ganz massive Sicherung auch des deutschen Stimmrechts, das sonst durch bestimmte Mechanismen ausgeschlossen werden könnte, so wie wir es heute bei der EZB sehen, wo in bestimmten Phasen

nicht ein einziger Vertreter der Deutschen Bundesbank an den Beschlüssen mitwirken kann.

Der ESM hat eine eigene Verwaltung, einen eigenen Direktor, einen Generaldirektor. Für diesen war vorgesehen, eine Banklizenz zu beantragen, damit er eigene Bankgeschäfte, auch eigene Spekulationsgeschäfte, machen kann, um die Summe zu hebeln. Auch das hat das Bundesverfassungsgericht unterbunden und hat im Ergebnis gesagt, der Bundestag muss das Gremium bleiben, in dem eigenständig in Eigenverantwortung über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird. Er darf keinen Bürgschaftsmechanismen zustimmen, die sich einer späteren Kontrolle entziehen und spätere Generationen unwiderruflich binden.

Noch etwas zu dem Staatsanleihen-Kaufprogramm OMT, von Draghi gerade vorgelegt. Weil die Stabilitätsmechanismen der demokratischen Kontrolle unterliegen, sollten durch dieses Programm kurzfristige Staatsanleihen im Eurowährungsgebiet möglich sein. Aber das Bundesverfassungsgericht hat die OMT im Prinzip für verfassungswidrig erklärt; die EZB überschreite damit ihre Kompetenzen und verstoße gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung. Es sei eine wirtschaftspolitische Maßnahme, die das Mandat der EZB überschreite. Es wird zu klären sein wie weit die EZB Kompetenzen wahrnimmt, die ihr nie übertragen wurden. Das BVerfG hat die Sache zur Stellungnahmen dem EuGH vorgelegt.

Die Aufgabe der EZB entspricht der Aufgabe der Bundesbank. Im Grundgesetz heißt es im Art. 88: Die Bundesbank hat die Aufgabe die Preisstabilität zu sichern. Dafür hat sie ihre große Unabhängigkeit. Man darf auch einer europäischen Notenbank, die diesen Prinzipien entspricht, die Befugnisse der Bundesbank übertragen. Aber die OMT-Programme sind Wirtschaftspolitik und auch was Draghi heute verkündet hat, jeden Monat 60 Milliarden Euro, ist Wirtschaftspolitik. Darüber wird auch unter Theoretikern kontrovers diskutiert. Draghi hat Einschränkungen im Hinblick auf die Haftung gemacht, aber wenn im Rahmen eines Währungsverbundes eine nationale Notenbank zusammenbricht, dann können wir uns nicht abkoppeln wie die Schweiz vom Euro, sondern wir sitzen mit in dem Boot. Inwieweit das dem Vertrauen in die Währung nutzt, kann man sich vorstellen. Über die heutige Entscheidung wird die Bundesregierung eine Klage beim EuGH ins Auge fassen müssen. Frau Merkel hat deutlich erklärt: Es muss nach Recht und Gesetz gehen. Die Politik kann den Bürger nicht nochmal Banken retten lassen.

Auszüge aus der Diskussion

Frage:

Draghi war lange bei Goldman Sachs; die USA haben häufig Einfluss in Europa genommen und versuchen es weiter. Wie schätzen sie die Meinung ein, dass die USA versuchen über die Ernennung von Draghi zum EZB-Chef Europa zu schaden?

Antwort:

Draghi war davor bei der italienischen Staatsbank. Ich glaube weniger, dass eine Nation für den negativen Trend verantwortlich gemacht werden kann. Eher steckt dahinter die Philosophie des Investmentbankings: Geldvermehrung durch Derivate. Ich halte Draghi für eine völlige Fehlbesetzung und für zu abhängig vom Investmentbanking. Ich halte es auch für nicht in Ordnung, dass wir im Lissabonvertrag und den Statuten der EZB die absolute Straffreiheit vereinbart haben.

Frage:

Auch ich bin der Meinung das Draghi keine europäischen Interessen vertritt, aber der Kampf gegen ihn ist eine Frage der Zuständigkeit. Das BVerfG maßt sie sich an, aber sie liegt bei EuGH, auch wenn das BVerfG sich vorbehalten hat am Ende zu entscheiden.

Antwort:

Ich bin im Gegensatz zu ihnen beruhigt über diese Haltung, weil der EuGH sich selber als Instrument der Union sieht. Er sieht sich dem Konzept der europäischen Verträge

verpflichtet, das BVG ist dem Grundgesetz der Bundesrepublik mit seinen Ewigkeitswerten verpflichtet.

Frage:

Sie haben von der Sitzverteilung im Europa-Parlament gesprochen. Ich sehe das anders: man muss eine Zahl von Abgeordneten nehmen, diese auf die Länder verteilen, und dann den Rest nach einem Schlüssel aufteilen, z. B nach der Einwohnerzahl.

Antwort:

Die Stimmrechtsverteilung in Proportion zur Bevölkerungszahl der Mitgliedsländer muss disproportional sein, was mit der unterschiedlichen Struktur der Länder zu tun hat, aber sie haben alle die gleiche Repräsentanz. Aber dann kann man auch nicht von einer Volksvertretung sprechen. Der Name Europäisches Parlament ist nur richtig wenn man von der Wahlstruktur in den einzelnen Ländern ausgeht. Es handelt sich um Staatenvertreter; wir haben kein europäisches Volk.

Frage:

Wie erklären sie sich, dass ihre kritischen Anmerkungen von so wenig anderen Politikern vertreten werden?

Antwort:

Es gibt auch für die anderen Positionen gute Argumente; ich habe vor Gericht ja auch nicht überall Recht bekommen. Mir wär lieber gewesen sie hätten den Lissabonvertrag kassiert, aber im Abstand muss ich auch sagen, vielleicht war das Gericht klüger als ich.

Frage:

War die EU nicht von Anfang an eine Transferunion? Die erste Transferunion war der Marshallplan.

Antwort:

Es ist doch klar, dass ein wohlhabendes Land etwas zahlen muss, die alte EWG, die alte EG, die EU sind immer auf solche Transfers angewiesen gewesen, und es gab auch immer die sogenannten Kohäsionsfonds. Deutschland zahlt pro Jahr 17 Milliarden in diese Fonds, die ganz massive Unterstützungen sind; der größte Unterstützungsbereich war immer die Landwirtschaft. Aber die Währungsunion war aus meiner Sicht zu viel. Bisher galt jedenfalls der Grundsatz, gleiche Währung bei gleichem Steuersystem, gleichem Sozialsystem, gleichem Vergabesystem und gleicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation. Das war bekanntlich nicht vorhanden. Man sagte, die Unterschiede werden wir durch die Stabilitätskriterien und strenge Verpflichtungen bei der Schuldenaufnahme, beim Eintritt in den Euro-Raum sowie durch ein striktes Verbot, von den anderen herausgekauft zu werden, die No-Bailout-Klausel, und durch eine völlig unpolitische Zentralbank in den Griff bekommen. Das war die Geschäftsgrundlage, aber alle Regelungen wurden gebrochen.