

„Entdemokratisierung als Massenphänomen?“

Teil 1: Der Euro, Fiskalunion und Vereintes Europa

Sarah Milde

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“, so heißt es in Art. 23 Abs. 1 GG. Schon die Formulierung macht deutlich: Es existiert noch kein „vereintes“ Europa, wir befinden uns erst auf dem Weg dahin.

Mit der Einführung einer gemeinsamen Währung entschieden sich Europas Politiker bewusst für die Einführung einer gemeinsamen Währung, ohne dass hierfür zunächst ein politischer Unterbau bestanden hätte. Für das Wachstum dessen setzte man vielmehr auf die Anstoßwirkung einer gemeinsamen Währung. Im Anschluss konzentrierten sich die Bestrebungen zur Verwirklichung eines vereinten Europas lange auf die Harmonisierung des Binnenmarktes durch den Abbau von Handelsschranken und eine fortschreitenden Rechtsangleichung. Durch die (vermeintliche) Harmonisierung wichtiger makroökonomischer Kennzahlen der Mitgliedsländer als Voraussetzung für einen Beitritt zur Europäischen Union sowie der Installation von Wachstums- und Stabilitätskriterien für die Einführung des Euro als Währung (sog. EU-Konvergenzrichten¹) schien das Konstrukt seinen Zweck zu erfüllen, Schritt für Schritt große Teile Europas unter einem Währungsdach zu vereinen und Stabilität und wirtschaftliches Wachstum zu gewährleisten. Nach Eintritt der Eurokrise mit dem Brandherd Griechenland zeigt sich nun, dass die Europäische Union den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nur sehr schwierig begegnen kann. Es fehlte an reaktiven, der Schnelllebigkeit der Märkte gewachsenen Mechanismen, was zu einer weiteren Verschärfung der Krise führte. Die Eurokrise legt das (schmerzliche) Fehlen einer Einigkeit im Bereich der Fiskalpolitik offen. Eine Währung ohne vereinte Fiskalpolitik – ein Dach ohne Haus – macht die Währungsunion zum Spielball der Märkte ohne wirksame Instrumente zum Gegensteuern.

Die (Dach-)Konstruktion droht mit der Eurokrise einzustürzen. Als erste Stütze und Übergangslösung wurde der EFSF (Europäische

Finanzstabilisierungsfazilität) als Instrument zur kurzfristigen „Brandlöschung“ lokaler Krisenherde notwendig. Durch das zähe politische Ringen zwischen den Mitgliedsländern um Sinn und Zweck der Konstruktion, Reichweite, Haftungshöhen und Uneinigkeit über die Rolle der EZB war durch EFSF nur ein kurzer zeitlicher Aufschub der Krise zu erreichen. Daher sollen nun weitere Pfeiler, zunächst ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus), dann der Europäische Fiskalpakt folgen. Wie bei jeder Reparatur stellt sich jedoch die Frage: Lohnt es sich? Hält die Konstruktion? Oder würde ein Neubau ein besseres Ergebnis erbringen? Die gegenwärtige Debatten um EFSF, ESM und Fiskalpakt zeigen darüber hinaus ein Weiteres: Unklar ist schon, wie das vereinte „Haus Europa“ aussehen soll. Wie aber reparieren oder bauen, wenn schon gar nicht klar ist, was am Ende stehen soll? Nun beginnt nicht nur der Streit über die politischen, ökonomischen und rechtlichen Baupläne. In Anbetracht der Komplexität und des hohen Drucks durch die Krise besteht zudem die Gefahr, dass die Eurokrise zur Glaubensfrage wird, nicht nur für die Währungsunion oder die Europäische Union, sondern für ein „Vereintes Europa“.

1. Streitpunkt Politik

Das Meinungsbild in den politischen Landschaften der Mitgliedsstaaten der EU ist zerfasset, eine gemeinsame Stoßrichtung ist nicht erkennbar.² Vielmehr stehen sich verschiedenste Auffassungen diametral gegenüber: So wird auf der einen Seite der Ruf nach einer Fiskalunion sowie die damit notwendigerweise verbundene Abgabe von Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten nationaler Parla-

¹ Siehe hierzu ausführlich der Überblick auf den Internetseiten der EU unter http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/ec0013_de.htm.

² Kritisch hierzu beispielweise der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/1805273/.

mente laut. Andere wiederum fordern eine teilweise „Vergemeinschaftlichung nationaler Schulden“ bei starker nationaler Autonomie.³ Der Verankerung von „Schuldenbremsen“ in den nationalen Verfassungen steht die Aufweichung der bestehenden Stabilitätskriterien gegenüber. Gleichzeitig wird aus den Reihen der Politik eine verstärkte Bürgerbeteiligung in Form der Abstimmung über ein „neues“ Grundgesetz gefordert.⁴ Zudem legt die Krise unterschiedliche Auffassungen der Mitgliedsstaaten in schon längst als vereinheitlicht geltenden Bereichen offen: Der Abbau der physikalischen Grenzen innerhalb Europas war für die traditionell von Nationalstaaterei geprägten Europäer ein großer Schritt, der nun teilweise wieder aufgehoben wird, so durch die geplante Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Dänemark.⁵ Auch die britische Regierung nutzt die Krise, um sich deutlich von der Idee eines vereinten Europas unter der Beteiligung Großbritanniens zu distanzieren und bedient damit antieuropäische Tendenzen der Bevölkerung.⁶

2. Streitpunkt Ökonomie

Auch auf ökonomischer Ebene ist die Diskussion festgefahren. Die Gräben zwischen Befürwortern der Eurorettung und deren Gegnern werden immer tiefer. Zunehmend zerfassen auch die Gespräche innerhalb beider Lager über die Wege zum Ziel. Auch gewinnen

die Diskussionen zunehmend an Schärfe – teilweise ohne konkrete Lösungsansätze. Ein Beispiel hierfür ist der „offene Brief der Ökonomen“, mit dem sich 172 Wirtschaftsprofessoren gegen die Beschlüsse des Eurogipfels zum ESM und Fiskalpakt wenden.⁷ Der Brief ist kurz und bleibt dementsprechend eher eine kurSORISCHE Kritik – was wiederum eine „Gegenoffensive“ weiterer Ökonomen auf den Plan rief.⁸ Mittlerweile dreht sich die Diskussion also nicht einmal mehr um Inhalte.⁹

3. Streitpunkt Recht

Auf rechtlicher Ebene kommt es im Strudel der Euro-Diskussionen verstärkt zu einer Vermengung von Judikative und Exekutive. Die – gewissermaßen auch politische – Letztverantwortlichkeit für die Entscheidung für oder wider Instrumente zur Bekämpfung der Krise wird dem Bundesverfassungsgericht „zugeschoben“.¹⁰ Bequem lässt sich gegenüber den europäischen Nachbarn mit einem „Wir wollen ja, aber wir dürfen nicht“ argumentieren. Gleichzeitig wird von politischer Seite versucht, Einfluss auf diese Entscheidung zu nehmen, indem Zweifel an der Urteilskraft der höchsten Richters Deutschlands in Bezug auf europäische Themen laut werden.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht hat dabei in seiner ersten Entscheidung zum EFSF bereits die gegenwärtigen Grenzen Europas aufgezeigt: Zum Kernbereich unserer Demokratie zählt es

³ Die ursprünglich bereits im Zuge der Euroeinführung von dem ehemaligen Kommissionspräsident Jaques Delors für Europa in das Spiel gebrachte Idee eines solchen Finanzierungsinstruments wurde im Zuge der Eurokrise von dem Eurogruppenchef Jean-Claude Juncker wieder in die Diskussion eingeführt, siehe den Überblick bei Financial Times Deutschland vom 17.08.2011, abrufbar unter <http://www.ftd.de/politik/deutschland/wirtschaft-und-sprache-beruhigungspille-eurobonds/60092390.html>.

⁴ So beispielsweise Wolfgang Schäuble, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/euro-krise-schaeuble-prophezeit-baldiges-europa-referendum-a-840549.html>, Kurt Beck, Peer Steinbrück, Bundesbankpräsident Jens Weidmann, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/fiskalpaktesm108.html>. Bislang spricht sich die Bundeskanzlerin hiergegen aus, siehe die Reaktion des Regierungssprechers Steffen Seibert vom 25.06.2012 auf die Äußerung Wolfgang Schäubles, der dies als einen „Schritt von übermorgen“ bezeichnet, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/fiskalpaktesm108.html>.

⁵ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/schengen-streit-daenisches-parlament-beschliesst-grenzkontrollen-a-771785.html>; <http://www.tagesschau.de/ausland/daenemarkregierung100.html>.

⁶ Siehe nur Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.07.2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/grossbritannien-cameron-kritisiert-zu-viel-europa-11805924.html>.

⁷ Im Volltext abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestaufruf-der-offene-brief-der-oekonomen-im-wortlaut-11810652.html#Drucken>.

⁸ Siehe nur <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/offener-brief-gegen-bankenunion-hans-werner-sinn-die-euro-krise-und-der-stammtisch/70059428.html>.

⁹ Peter Bofinger zu dem „offenen Brief der Ökonomen“: „Das ist schlimmste Stammtisch-Ökonomie“, <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/offener-brief-gegen-bankenunion-hans-werner-sinn-die-euro-krise-und-der-stammtisch/70059428.html>. Hierauf Walter Krämer, der Peter Bofinger als „akademische Nullnummer“ bezeichnet, http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/akademische-nullnummer-der-krieg-der-oekonomen-eskaliert/v_detail_tab_print/6908436.html.

¹⁰ Kritisch hierzu der ehem. Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article108347450/Es-geht-um-Schicksalsfragen-der-Nation.html>.

¹¹ „Politiker zweifeln an Karlsruhes Urteilskraft“, <http://www.stern.de/politik/deutschland/bundesverfassungsgericht-prueft-esm-und-fiskalpakt-politiker-zweifeln-an-karlsruhes-urteilskraft-1853829.html>.

die Budgethoheit des Parlaments.¹² Das in Art. 38 GG verfassungsrechtlich verbürgte Wahlrecht „schützt [nämlich] die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestags, vor allem auf supranationale Einrichtungen“.¹³ Entscheidend ist, ob die „parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich“ gemacht wird.¹⁴ Dies ist nach Auffassung des Gerichts dann der Fall, „wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können“.¹⁵ Maßstab hierfür ist die Frage, „ob der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten“.¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht tritt einer schlechenden Entdemokratisierung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf Gremien, auf welche das deutsche Parlament – und damit der deutsche Wähler – kaum mehr Einfluss hat, entgegen: Es sieht die demokratische Legitimierungskette als Herzstück einer parlamentarischen Demokratie dort abreißen, wo die von dem Volk gewählten Vertreter ihren Einfluss auf die dem Kernbereich der Demokratie zurechenbare Materien – hier die Budgethoheit – verliert. Vor diesem Hintergrund hat das Gericht die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von ESM-Zustimmungsgesetzes¹⁷, Fiskalpakt-Zustimmungsgesetz¹⁸ und des Zustimmungsgesetzes zum Beschluss des Europäischen Rates vom 25.03.2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der

Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, zu treffen.¹⁹ Gegen diese Gesetze sind mehrere Verfassungsbeschwerden sowie Anträge im Eilverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig.²⁰ Sie sehen die Eurorettung aufgrund der damit verbundenen Kompetenzübertragung auf supranationale Organisationen und der Dauerhaftigkeit der zu installierenden Mechanismen als tiefe Eingriffe in die Budgethoheit des Bundestages sowie die demokratische Staatlichkeit Deutschlands.²¹ Ob dem tatsächlich so ist, entscheidet das Gericht Mitte September. Messlatte wird nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum EFSF der mit diesen Gesetzen verbundene Grad der Entdemokratisierung sein. Hier zeigt sich der Zielkonflikt zwischen einem „Vereinten Europa“ und den gängigen (Selbst)Verständnissen der Mitgliedstaaten.

Fazit

Die auf mehreren Ebenen geführte Diskussion zeigt: die für den Hausbau Europa statische Grenze bilden die Demokratien der Mitgliedsstaaten. In Deutschland überwacht das Bundesverfassungsgericht die Einhaltung dieser Statik. Doch scheint auch das Gericht diese „statische Grenze“ nicht im Sinne einer unverrückbaren Grenze zu verstehen. Denn es kann die Grenze – und damit die Reichweite der Demokratie – immer nur nach dem geltenden Verfassungsrecht bestimmen und über die Einhaltung der geltenden Grenzen entscheiden. Doch das geltende Verfassungsrecht ist – abgesehen von der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG, der die Gliederung in einen föderalen Bundesstaat vorsieht – nicht in Beton gegossen. Gerade dies zeigen auch Art. 23 Abs. 1 S. 1, 3 GG, denen der Gedanke einer Entwicklung zugrunde liegt und mit den

¹² BVerfG, NJW 2011, 2946, 2948, 2951.

¹³ BVerfG, NJW 2011, 2946, 2948.

¹⁴ BVerfG, NJW 2011, 2946, 2948.

¹⁵ BVerfG, NJW 2011, 2946, 2950.

¹⁶ BVerfG, NJW 2011, 2946, 2951.

¹⁷ Zustimmungsgesetz zum Vertrag vom 02.02.2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

¹⁸ Zustimmungsgesetz zum Vertrag vom 02.03.2012 über Stabilität Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

¹⁹ Zu den notwendigen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten von Bundestag und Bundesrat bei der Umsetzung von ESM und Fiskalpakt siehe Wollenschläger, NVwZ 2012, 713 ff.

²⁰ Az. 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12 und 2 BvE 6/12.

²¹ S. nur Interview mit Peter Gauweiler, Handelsblatt vom 29.06.2012, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-rettung-des-euro-heiligt-nicht-alle-mittel/6808924.html>.

bereits vorgesehenen Mechanismen auch die Notwendigkeit von Änderungen anerkennt. Dem verschließen sich teilweise die Gegner der Eurorettung in ihrer gegenwärtigen Form nicht. So weist etwa Peter Gauweiler als einer der Kläger vor dem Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass „wer ein ESM-Europa [...] wolle, [...] eine Volksabstimmung über eine neue Verfassung durchsetzen“ müsse.²² Diese Aussage zeigt beispielhaft, dass es in vielen Diskussionen nicht um eine totale Ablehnung eines vereinten Europas geht. Vielmehr ist die Forderung nach Einigkeit über den Bauplan sowie das Reparatur-/Bauvorhaben auf den dafür vorgesehenen rechtlichen Wegen bestimmend. Die Frage, die sich stellt und in Zukunft beantwortet werden muss, ist, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Verschiebung der verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig wäre. Erst am Ende des Weges steht die Diskussion, ob Deutschland rechtlich gesehen überhaupt unsouveräner Teil eines gesamteuropäischen Bundesstaates werden kann.²³ Vielmehr muss ein gemeinsames Zielbild für das Projekt Europa definiert werden, an dem sich die Mitgliedsstaaten ausrichten können und die individuellen Hürden beseitigen.

Die Rufe nach einer Abstimmung über das Grundgesetz und Entscheidung über die Grenzen Europas durch die Bürger selbst sind dann also als eine Kompensation der schlechrenden Entdemokratisierung durch einen letzten Willensakt des Volkes zu verstehen? Dabei stehen diese Forderungen mit etwas Abstand betrachtet im Widerspruch zur politischen Kultur in Deutschland. Es herrscht eine parlamentarische Demokratie, direktdemokratische Elemente sind nur punktuell vorgesehen, in der Verfassung nur in Art. 146 GG für den Fall einer Abstimmung über eine Totalrevision der Verfassung. Für Verfassungsänderungen sieht das Grund-

gesetz hingegen keine direkte Bürgerbeteiligung, sondern qualifizierte Mehrheitserfordernisse im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vor (Art. 79 GG). Hinter der Forderung nach einer Abstimmung über das Grundgesetz scheint sich daher etwas anderes zu verbergen: Das Gefühl der Entmachtung des Bürgers. Politik und Bürger scheinen sich zu entfremden, der Bürger scheint dem durch ihn legitimierten Vertreter keine Entscheidungen in seinem Sinne zuzutrauen. Wie auch, wenn für den Bürger Europa nicht mehr als eine diffuse Vorstellung ist. Die Eurokrise also als Glaubenskrise: Vertrauensschwund nicht nur an den Märkten, sondern auch in der Politik. Dies zeigt auch die im Zuge der Eurokrise stetig sinkende Zustimmung der Bürger zum Euro.²⁴ Die Anstoßwirkung einer gemeinsamen Währung droht zu verpuffen, wenn die gemeinsame Währung nicht mehr akzeptiert – oder durch die Märkte entwertet wird.²⁵ Doch lässt sich diese Vertrauenskrise dadurch bekämpfen, dass dem Bürger die Möglichkeit direkter Entscheidungen gegeben wird? Im Hinblick auf Europa: Wohl kaum. Das unscharfe Bild eines vereinigten Europas wird hierdurch nicht schärfer. Erforderlich ist vielmehr ein klares Statement der Politik: zu den Inhalten Europas, zu den Möglichkeiten Europas, zu den Grenzen Europas, das auf einer ökonomisch sinnvollen Basis fußt. Es können nur dann alle bei dem Bau des Hauses Europa mithelfen, wenn es einen für alle zugänglichen, transparenten und verständlichen Bauplan gibt.

Das im Zusammenhang mit der Eurokrise in vielerlei Schattierungen auftretende Phänomen der Entdemokratisierung scheint dabei nicht auf die übergeordnete Ebene Europas beschränkt zu sein. Auch auf kommunaler Ebene zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab.

²² Interview mit Peter Gauweiler, Handelsblatt vom 29.06.2012, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-rettung-des-euro-heiligt-nicht-alle-mittel/6808924.html>.

²³ Der Streit entzündet sich daran, dass zwar Art. 146 GG ausdrücklich den (deklaratorischen) Hinweis enthält, dass das gegenwärtig Grundgesetz außer Kraft tritt, wenn dieses durch eine neue Verfassung, „die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“, ersetzt wird. Gleichzeitig enthält Art. 79 Abs. 3 GG eine Ewigkeitsgarantie für den Bestand des Föderalismus.

²⁴ Siehe die Zusammenfassung des Flash Eurobarometers der Kommission zum Euro, S. 6, abrufbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_329_sum_en.pdf.

²⁵ Siehe zu letzterem Handelsblatt vom 23.07.2012, „Die Stunde der Aufseher“, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/deutsche-bank-affaere-die-stunde-des-aufsehers/6908394.html>: „Dass in London viele Händler sitzen, die darauf abgerichtet sind, aus Stroh Gold zu spinnen, haben wir schon vorher gewusst. Man hat sich zwar gewundert, wie sich in den vergangenen 20 Jahren das Volumen der Devisengeschäfte versechsfachen und das Geschäft mit außerbörslich gehandelten Finanzderivaten verdreihundertfachen konnte, wo sich das Weltsozialprodukt zwischen 1990 und 2011 doch nur verdreifacht hatte. Man hat uns gesagt, das sei ein großes Geschäft. Vielleicht war es auch nur ein großer Irrtum.“

Impressum

Duisburger Kurzbeiträge zur Statistik und Stadtforschung

Hrsg.: Stadt Duisburg, Der Oberbürgermeister, Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik

Bismarckstraße 150-158, 47049 Duisburg, Telefon 02 03 / 283-32 74, Telefax 02 03 / 283-44 04

Internet: <http://www.stadt-duisburg.de>

e-mail: stabsstellei-03@stadt-duisburg.de

Verantwortlich: Burkhard Beyersdorff