

DER KASINOKAPITALISMUS GEFÄHRDET DIE DEMOKRATIE

Alle Macht geht vom Volke aus. Hat das Volk Konkurrenz bekommen? Dieses Papier versucht, die demokratiepolitische Dimension von (Euro)-Rettungsschirmen, Europäischem Stabilitätsmechanismus und sonstigen Geldmarktrettungsgesetzen zu erfassen, Thesen zu entwickeln und daraus Handlungsoptionen abzuleiten.

Text¹ **Roman Huber, Mehr Demokratie**

Im Folgenden soll zwischen der Finanzkrise (Bankenkrise) und der Euro- (oder Staatsschulden)-Krise unterschieden werden.

Teil I: Die Finanzkrise ab 2007

Der Anfang: US-Immobilienkrise

Die Bankenkrise begann im Frühjahr 2007 mit der US-Immobilienkrise. Wir wissen mittlerweile, wie günstige Hypothekenkredite an private Bauherren mit geringer Kreditwürdigkeit vergeben wurden, wie diese risikobehafteten Darlehen von den Kreditgebern teilweise in hochkomplexen Finanzpaketen (Verbriefung) gebündelt und mit guten Ratingnoten weltweit weiter verkauft wurden. Die Zinsen in den USA waren gestiegen, während die Immobilienpreise sanken. Es kam zu immer mehr Zahlungsausfällen bei den Darlehensnehmern. Baufinanzierer, aber auch Banken, die die Finanzpakete gekauft hatten, gerieten infolge dessen in heftige finanzielle Turbulenzen. Die Hypothekenkrise entwickelte sich im Laufe des Jahres 2007 zu einer Vertrauenskrise unter den Banken und fand ihren vorläufigen Höhepunkt im Zusammenbruch der Großbank Lehman Brothers im September 2008.

Die Finanzkrise schwappt nach Deutschland

Aus der US-Krise wird eine weltweite Krise, die auch deutsche Banken wie die Mittelstandsbank IKB, die SachsenLB, die WestLB, die BayernLB und die Hypo Real Estate aufgrund ihrer Spekulationen am US-Immobilienmarkt erfasst.

Am 13. Oktober 2008 wird das Banken-Rettungspaket mit einem Volumen von 480 Milliarden Euro beschlossen. Mit bis zu 400 Milliarden Euro bürgt der Staat für Kredite von Banken untereinander, weitere 80 Milliarden Euro werden für eine Beteiligung des Staates am Eigenkapital der Kreditinstitute bereitgestellt.

Am 17. Oktober 2008 wird das Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das unter dem Begriff „Rettungsschirm“ Bekanntheit erlangte, im Zuge der drohenden Hypo Real Estate Pleite beschlossen. Es lie-

fert u.a. die Grundlage für die Arbeit des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin), der der deutschen Finanzbranche mit bis zu 480 Milliarden Euro unter die Arme greifen kann.

Die Finanzkrise war vorhersehbar

Anders als der US-Vizepräsident Dick Cheney Anfang 2009 behauptete², kam die Finanzkrise in den USA nicht aus heiterem Himmel. So sagte etwa Nouriel Roubini (Wirtschaftsprofessor aus New York und früherer Wirtschaftsberater von Bill Clinton) 2006 auf dem Höhepunkt des Booms die Krise vorher.³ Auch andere Wissenschaftler hatten schon im Jahr 2000 vor der Immobilienblase gewarnt.

Der Verkauf von Schrotthypotheken war nur das offensichtlichste Symptom einer tieferen, strukturellen Fäulnis⁴ der globalen Finanzarchitektur. Ein Schattenbankwesen aus Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften hatte sich gebildet, die Gründung von speziellen Zweckgesellschaften (SPVs) in Verbindung mit hochkomplexen Finanzprodukten wurde ermöglicht. In den USA wurde die Trennung von Geschäfts- und Investmentbanken beschlossen. Eine schwache Banken- und Börsenaufsicht, die Rolle der Ratingagenturen, die Struktur der Managerbezüge und Bonisysteme etc. waren entscheidende Faktoren in diesem Spiel. Entstanden ist ein riesiger unkontrollierter Finanzmarkt, der sich weitgehend von der Realwirtschaft abgekoppelt hat, diese aber massiv beeinflussen kann.

Der Zusammenhang mit demokratischen und politischen Strukturen

These 1: Die massive Liberalisierung der Finanzmärkte wurde politisch ermöglicht. Erst Entscheidungen der Politik, nicht der Wirtschaft oder der Finanzwirtschaft haben die Grundlagen für die folgenden Krisen geschaffen.

Es ist zu einfach, zockenden Banken und gierigen Managern die Schuld für die Auswüchse der Finanzmärkte zuzuschreiben. Vieles war politisch gewollt und ermöglicht.

Die Grundlagen für all die kaum mehr durchschaubaren Finanzinstrumente wie Derivate, Kreditausfallversicherungen oder Rettungsschirme haben Parlamente beschlossen oder zugelassen.⁵

Oktober 1986: Unter Margaret Thatcher wird ein Großteil der Regeln für den Handel an Börsen gestrichen, Banken durften uneingeschränkt ins Wertpapier- und Investment-Geschäft einsteigen, der Computerhandel wird eingeführt und ausländische Firmen an der Börse zugelassen („Big Bang“). Der Rest Europas musste sich der Liberalisierung der britischen Finanzmärkte anpassen. Später folgten Hedgefonds, Private-Equity-Gesellschaften, Devisen-Experten. Die Regulierungsbehörden ließen das zu.

Februar 1990: Die schwarz-gelbe Regierung beschließt das „Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Finanzmärkte“. Neben vielen anderen Regeln fällt auch die sogenannte „Börsen-Umsatzsteuer“. Bis 1991 gab es also eine „Finanztransaktionssteuer“ oder Tobin-Tax.

November 1999: Bill Clinton hebt den Glass-Steagall Act aus dem Jahr 1933, eine Lehre aus der ersten Weltwirtschaftskrise, auf: Das Geschäft mit Wertpapieren muss nicht länger vom normalen Bankgeschäft mit Einlagen, Zinsen und Krediten getrennt sein.

Auch unter Rot-Grün wurden weitere massive Deregulierungen in Deutschland beschlossen. Bis Ende 2009 werden vom Bundestag über hundert Rechtsakte zur (De-) Regulierung der Finanzmärkte in Deutschland unter Berücksichtigung der Rahmensetzung durch die EU verabschiedet.⁶ Parlamente und Regierungen waren ursächlich daran beteiligt die Finanzmärkte soweit zu deregulieren, dass ein ungehemmter Marktkapitalismus Bahn brechen konnte. Es ist unlauter, den bösen Banken die alleinige Schuld und Verantwortung zuzuschreiben. Sie haben sich im Rahmen ihrer Zielsetzungen, nämlich Shareholdervalue zu generieren und Gewinnmaximierung zu betreiben, vielleicht nicht ethisch, aber zumindest „rational“ verhalten.

In Folge dieser Liberalisierungen wuchsen riesige Bankinstitute heran, die nun als „too big to fail“ gelten. Geht eines von ihnen Pleite, löst dies laut Prognosen einen Dominoeffekt aus, der zu einer Weltwirtschaftskrise führt.

Das Volumen der Finanzwirtschaft ist heute zehnmal größer als das der Realwirtschaft. 1990 betrug das weltweite Bruttoinlandsprodukt (BIP), also die gesamte Wertschöpfung der realen

Wirtschaft, 22 Billionen Dollar. Die Summe aller synthetischen Finanzmarktprodukte lag bei zwei Billionen. 2010 ist das globale BIP auf 63 Billionen angewachsen, die synthetischen Produkte dagegen auf 600 Billionen Dollar. Die Realwirtschaft hat sich verdreifacht, die Finanzwirtschaft hat sich verdreihundertfacht.

These 2: Das politische Handeln verschiebt sich immer stärker vom parlamentarischen Handeln zum reinen Regierungshandeln. Zentrale Weichenstellungen werden im Eilverfahren durch die Parlamente gedrückt.

Das zeigt das Beispiel Rettungsschirm.⁸ Noch nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik war ein so umfangreiches Gesetzesvorhaben wie das Finanzmarktstabilisierungsgesetz mit einem so ehrgeizigen gesetzgeberischen Zeitplan auf den Weg gebracht worden. Alle im Bundestag vertretenen Fraktionen verzichteten auf ihre Rechte, Fristen wurden ignoriert:

Montag, 13.10.08	Ankündigung der Bundesregierung
Mittwoch, 15.10.08	Lesung im Bundestag, Verlagerung in den Haushaltsausschuss
Freitag, 17.10.08	Abstimmung (Ja: Union, SPD, FDP; Nein: LINKE, GRÜNE)

Dieses Hauruckverfahren setzte sich im Zuge der Euro-Krise fort.

These 3: Wichtige Entscheidungen und Gesetzesentwürfe werden nicht mehr von der demokratisch legitimierten Politik vorbereitet, sondern von externen Experten, die vielfach nicht dem Gemeinwohl, sondern ihren eigenen Interessen verpflichtet sind.

Der Gesetzentwurf für das Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde nicht vom Bundesfinanzministerium selbst, sondern von der Anwaltskanzlei Freshfields, einer der größten Wirtschaftskanzleien weltweit und Vorreiter beim Einstieg von Anwaltskanzleien in das Lobbygeschäft in Deutschland, ausgearbeitet.⁸ Freshfields schrieb den Entwurf zum Finanzmarktstabilisie-

¹ Der Titel des Artikels ist dem Untertitel eines Artikels im Stern 42/2011, S. 35 entnommen

² „Niemand war klug genug, das zu durchschauen. Das hat niemand kommen sehen.“

Dick Cheney in: Deb Reichman, associated press, 8. Januar 2009.

³ Roubini, Nouriel: Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft. Campus Verlag 2010.

⁴ Siehe Fußnote 3.

⁵ Einige Punkte, z.T. ganze Textpassagen der folgenden Chronologie sind aus dem Artikel „Bürger gegen Banken“, Stern 42/2011 entnommen.

⁶ Susanne Steinborn, Kurzstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Stand November 2009.

⁷ Auszüge aus <http://www.lobbypedia.de/index.php/Finanzmarktstabilisierungsgesetz>.

⁸ Auszug Lobbypedia.

TITEL

rungsgesetzes sowie den Text des Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz. Die Kanzlei war auch an der Umsetzung und Vergabe der Finanzhilfen beteiligt. Freshfields beschäftigt nach eigenen Angaben 2.500 Anwälte in „27 bedeutenden Wirtschaftszentren der Welt“ und berät „internationale Unternehmen, Finanzinstitute und Regierungen.“

Um es noch mal zusammenzufassen: Freshfields erarbeitete und formulierte den Gesetzestext für den Rettungsschirm (SoFFin), half dem Bund und SoFFin bei der Mittelvergabe und beriet gleichzeitig Banken bei der Antragsstellung an den SoFFin!

These 4: Vielfach werden Entscheidungen als alternativlos dargestellt. Das TINA-Prinzip (There is no alternative) verhindert den offenen Diskurs, das gemeinsame Ringen um Lösungen.

Dabei fehlt, wie es Heike Göbel in der FAZ formulierte, „oft nicht die Alternative, sondern der Wille, den Schleier zu lüften; klar zu sagen, welche Vor- und Nachteile mit einer Lösung verbunden sind, und so den Bürger ehrlich und geduldig teilhaben zu lassen an der Abwägung der Güter. Diese ist oft nicht leicht, und Entscheidungen, die am Ende wirklich allen nutzen, gibt es leider selten. Mit dem Etikett „alternativlos“ stellt sich Politik als ohnmächtiges Vollzugsorgan eines von höherer Macht bestimmten Schicksals hin. Das schafft Verdross beim Wähler. Warum soll er überhaupt noch seine Stimme abgeben, wenn Regierungshandeln so alternativlos ist, wie behauptet?“⁹

Und der Fall Hypo Real Estate? Als Peer Steinbrück und Angela Merkel gemeinsam mit einigen Schlüsselfiguren von Großbanken entschieden haben, die Hypo Real Estate zu retten, gab es sicherlich Alternativen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Nobert F. Tofall hat in einem Aufsatz¹⁰ dargelegt, wie der Zahlungsverkehr auch nach der Pleite systemrelevanter Banken aufrechterhalten werden könnte. Ob Merkel und Steinbrück solche Optionen bewusst verschwiegen oder ob sie selbst im Gruppendenken gefangen waren, ist letztlich unerheblich.

Der gesunde Menschenverstand sagt einem, dass es im Leben immer Alternativen gibt, meist sogar mehrere. Ob die Auswirkungen und Folgen erwünscht und förderlich sind, ist die zweite Frage. Diese Entscheidung kann aber erst getroffen werden, wenn die verschiedenen Szenarien offen, ehrlich und konsequent bis zu Ende gedacht werden. Wichtig ist hierbei auch aufzuzeigen, wie man zu bestimmten Schlussfolgerungen kommt. In den Feldern der Wirtschaft und der Politik geht es nicht um absolute Wahrheiten, sondern um Interessen, Einschätzungen, Präferenzen, die von Mensch zu Mensch unterschiedlich sind. Jeder sollte die Chance haben, durchaus auch komplexere Zusammenhänge nachvollziehen zu können.

These 5: Spätestens NACH 2008 als der Bundestag unter Druck in vier Tagen das SoFFinggesetz beschlossen hatte, hät-



Viel zu spät ist der Politik klar geworden: Im Spiel um das Geld kann auch ganz schnell auf die falsche Zahl gesetzt und alles verloren werden. Dabei geht es nicht nur um Kapital, sondern auch um demokratischen Grundsätze.

te das Parlament drastische Entscheidungen treffen müssen, um nie wieder in so eine erpresserische Situation zu geraten.

Warum ist das nicht geschehen? Im Finanzausschuss gab es genügend Expertise, um weitreichende Reformen zu beschließen. Doch offenbar herrschte die Meinung vor: Ein nationaler Alleingang nützt nichts. Spätestens auf der Ebene der EU oder der G 20 blockieren entweder England unter dem Einfluss der Londoner City oder die USA unter dem Einfluss der Wallstreet.

Könnten die Parlamente oder Regierungen, wenn sie wollten, heute überhaupt noch Beschlüsse fällen, die die Geschäftspraktiken der Finanzmärkte massiv beeinflussen würden? Merkels Botschaft an den deutschen Bundestag vor der Abstimmung über die EFSF (Teil des Euro-Rettungsschirms) war: „Der Bundestag möge marktkonform entscheiden.“ Statt die Demokratie marktkonform zu machen sollten wir uns lieber fragen, wie wir einen demokratiekonformen Markt bekommen.

Demokratisch gewählte Parlamente und Regierungen – in wichtigen Fällen auch die Bürgerinnen und Bürger eines Landes per Volksentscheid – definieren die Spielregeln des Zusammenlebens und die Rahmenbedingungen, gerne auch soziale oder ökologische, innerhalb derer der Markt stattfinden kann.

Es deutet einiges darauf hin, dass die Politik nicht mehr die Kraft hat, die Finanzmärkte zu regulieren. Die grundlegenden Spielregeln müssen überdacht und von den Bürgern über Volksentscheide legitimiert werden (und nicht nur über Neuwahlen). Vielleicht haben sogar nur noch die Bürger die nötige Kraft und Unabhängigkeit, systemverändernde Entscheidungen herbeizuführen und durchzustehen, weil sie nicht in dem Maße unter Druck gesetzt werden können wie die Politik.

Teil II: Die Euro- oder Staatsschuldenkrise

Die Euro-Krise ist eine Haushalts- und Verschuldungskrise mehrerer Mitgliedstaaten der Eurozone. Sie ist in viel größerem

Maße „hausgemacht“ als die Finanzkrise, denn hier schafft die Politik nicht nur den rechtlichen Rahmen, sondern ist auch selbst einer der wichtigsten Akteure. Es lohnt sich die Zeit um einige Jahre zurückzudrehen.¹¹

Die Ursprünge des Euro

Als Deutschland durch die Wiedervereinigung neu erstarke, diskutierte man in Europa darüber, ob die Bundesrepublik nicht doch wieder eine Gefahr darstellte. Hier entstand das Bild des vereinigten, einheitlich verfassten, zentral regierten Europas. Der Maastricht-Vertrag, der die Europäische Union erst begründete, stellte Europa auf drei Säulen, deren erste die Wirtschafts- und Währungsunion war. Durch den Binnenmarkt wuchs Europa wirtschaftlich zusammen. Der politische Rahmen jedoch, z.B. eine gemeinsame Steuerpolitik, fehlte. Auch fehlte der Mut

⁹ FAZ 18.01.2011: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/alternativlos-merkels-verdrusswort-1574350.html>.

¹⁰ Neustart ohne Zusammenbruch, aus Smart Investor.

¹¹ Im folgenden Auszüge aus DER SPIEGEL 39/2011, „Eine Bombenidee“.

Übersicht Rettungsschirme

Mit dem Euro-Rettungsschirm wurden verschiedene Maßnahmen beschlossen, die dazu dienen sollen, die Wirtschafts- und Währungsunion zu stabilisieren, „Staatspleiten“ und deren negativen Folgen für die Gemeinschaftswährung abzuwenden.

Der Europäische (provisorische) Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)

besteht aus garantierten Krediten über insgesamt 750 Milliarden Euro, die sich aus drei verschiedenen „Töpfen“ speisen:

- 60 Milliarden Euro können Mitgliedstaaten in einer Schuldenkrise aus dem Haushalt der Europäischen Union zur Verfügung gestellt werden.
- Weitere 440 Milliarden stammen aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), einer Zweckgesellschaft, die Anleihen am Kapitalmarkt aufnimmt, für die alle Mitgliedstaaten der Eurozone gemeinschaftlich haften.
- Zudem stellt der Internationale Währungsfonds (IWF) Kredite von bis zu 250 Milliarden Euro zur Verfügung.

Der (permanente) Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)

80 Milliarden Euro werden von den Mitgliedstaaten direkt einbezahlt (die Zahlungen fließen ab dem Jahr 2013 in fünf Raten zu jeweils 16 Milliarden Euro) und stehen dem ESM unmittelbar zur Verfügung.

- 420 Milliarden Euro werden von den Mitgliedstaaten als Kreditgarantien für ESM-Anleihen bereitgehalten. Um für ESM-Anleihen insgesamt eine AAA-Einstufung zu erzielen, muss jeder Mitgliedstaat allerdings für mehr als nur seinen eigenen Anteil bürgen. Die Garantiesumme ist damit insgesamt höher, nämlich rund 620 Milliarden Euro.
- 250 Milliarden Euro stellt gegebenenfalls weiterhin der IWF als Kredit zur Verfügung.

Eine Neuerung gegenüber der EFSF ist zudem, dass der dauerhafte ESM auch direkt Staatsanleihen der Mitgliedstaaten ankaufen kann, so wie es bislang die Europäische Zentralbank getan hatte. Eine weitere Neuerung ist, dass Staatsanleihen der Mitgliedstaaten ab 2013 grundsätzlich eine Regelung beinhalten sollen, durch die in Notsituationen unter bestimmten Bedingungen auch private Gläubiger an Verlusten beteiligt werden können. Dies entspricht faktisch der zunächst von Deutschland geforderten Staatsinsolvenzordnung.

Max. Garantiesumme EFSF	253 Mrd. EUR	Insgesamt umfassen sämtliche
„Target“-Verbindlichk. der GIIPS-Länder	172 Mrd. EUR	Rettungspakete ein Volumen von
EZB-Anleihenkäufe	83 Mrd. EUR	1.670 Milliarden Euro. Dadurch
1. und 2. Griechenland-Hilfspaket	24 Mrd. EUR	entsteht für Deutschland ein
Anteil an IWF-Hilfe	15 Mrd. EUR	Haftungsrisiko von bis zu 560
EFSM	12 Mrd. EUR	Mrd. Euro. Das übersteigt das
	Summe 559 Mrd. EUR	Volumen des gerade verabschiedeten
		Jahresetats des Bundes um
		mehr als 80 Prozent (306 Mrd.
		Euro).

TITEL

Warnende Stimmen:

Der Euro kommt zu früh!

Im Jahr 1992, vor der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages, unterschrieben 62 deutsche Ökonome Professoren ein Manifest gegen die Europäische Währungsunion. Sechs Jahre später schlossen sich mehr als 160 Ökonome Professoren einem Aufruf „Der Euro kommt zu früh“ an. So hieß es 1992 unter anderem, dass „die ökonomisch schwächeren europäischen Partnerländer bei einer gemeinsamen Währung einem verstärkten Konkurrenzdruck ausgesetzt werden, wodurch sie aufgrund ihrer geringeren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wachsende Arbeitslosigkeit erfahren werden. Hohe Transferzahlungen im Sinne eines ‚Finanzausgleichs‘ werden damit notwendig.“ Und 1998 wurde gewarnt, dass der Stabilitätspakt „dauerhafte Haushaltsdisziplin nicht gewährleisten kann.“

Nach der Einführung des Euro

Staaten finanzieren ihre Schulden, indem sie Wertpapiere ausgeben, z.B. Bundesschatzbriefe. Dafür wird ein bestimmter Zins gezahlt, je nach Bonität und Wirtschaftskraft dieses Landes. Die Euroländer haben alle nahezu den gleichen Zinssatz, ein Land wie Griechenland hatte nun die gleiche Bonität wie der damalige Exportweltmeister Deutschland. Beide Länder haben nun die gleiche Währung. Die Märkte glauben nicht an die „No-Bail-Out-Klausel“. Nicht ohne Grund, denn die Europolitiker

haben früh signalisiert, wie lax sie mit ihren selbst auferlegten Kriterien umgehen. Mit den Jahren türmen sich die Staatsschulden, finanziert durch billige Kredite und Zinsen, auf.

Die Staatsschuldenkrise, die mehrere Mitgliedstaaten der Eurozone betrifft, kommt nun langsam in Fahrt.¹² Im Oktober 2009 korrigiert Griechenland das laufende Defizit auf 12,5 Prozent seines BIPs. Ratingagenturen stufen daraufhin die Bonität des Landes herunter. Bis November steigt das Defizit auf 15,4 Prozent. Im Jahr 2010 legt Griechenland die tatsächliche Höhe seiner defizitären Haushaltslage sowie seines übermäßigen Verschuldungsgrads offen und kann sich weder am Kapitalmarkt mehr ausreichend refinanzieren noch aus eigener Kraft fällige Schulden und Zinsen zurückzahlen. Weitere Länder der Eurozone mit hohen Haushaltsdefiziten und Verschuldungsgraden (Irland, Portugal, Spanien und Italien, Stand August 2011) können sich ebenfalls immer weniger am Kapitalmarkt finanzieren

und werden auch zu den Krisenländern gezählt. Die Krise nimmt ihren Lauf. Durch Unterstützung des IWF und des von der EU verabschiedeten Europäischen Stabilisierungsmechanismus wurden so genannte „Rettungsschirme“ aufgebaut, die durch konkrete Hilfsmaßnahmen in Form von Liquidität und Bürgschaften helfen sollen, einen Staatsbankrott in einem Land der Eurozone zu vermeiden

Scheitert Europa ohne den Euro?

Auch diese Rettungsschirme werden als alternativlos dargestellt. Angela Merkel am CDU-Parteitag am 14.11.2011: „Der Euro ist weit mehr als eine Währung. Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“¹³ Doch scheitert ohne den Euro tatsächlich der Binnenmarkt, die ganze EU oder gar Europa?

328 Volkswirtschaftsprofessoren haben sich weltweit in einer Stellungnahme scharf gegen den Euro-Rettungsschirm und einen dauerhaften Rettungsmechanismus (ESM) ausgesprochen. Würde die Krise zu einer Vergemeinschaftung der Schulden führen, hätte dies „fatale Langfristwirkungen für das gesamte Projekt der europäischen Integration“. Mit großer Sorge sehen die Ökonomen auch, dass der Ankauf hochriskanter Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank (EZB) deren Ruf und Unabhängigkeit gefährde.¹⁴

Hier geht es nicht um die fachliche Bewertung der verschiedenen Konzepte, es geht nicht um für oder gegen den Euro, es soll nur vollständig klargestellt werden, dass dies alles politische Entscheidungen waren, die aus bestimmten Motiven und Interessen heraus getroffen wurden. Man hätte genauso gut andere Entscheidungen treffen können. Wie schon vielfach gesehen, gibt es zu all diesen Themenkomplexen sehr divergierende Ansichten. Es fehlt ein Rahmen, in dem all diese komplexen Zusammenhänge ergebnisoffen diskutiert werden.

Auch für die Euro- oder Staatsschuldenkrise gelten die weiter oben im Zusammenhang mit der Finanzkrise dargestellten Thesen. Hinzu kommt ein weiterer Punkt:

These 6: Die Parlamente der Euro-Länder (und die Regierungschefs der kleineren Länder) können nur noch nachvollziehen, was ihnen von den Regierungschefs der großen Länder, speziell Deutschlands und Frankreichs vorgezogen wird.

Selbstbestimmtes, parlamentarisches Handeln findet kaum mehr statt. Parlamente gestalten nicht mehr, sondern vollziehen meist nur noch nach. Der Focus berichtete, dass Bundestagspräsident Norbert Lammert Angela Merkel in einem Brief aufgefordert habe, „sicherzustellen, dass die Bundesregierung den Deutschen Bundestag künftig umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet“ wenn es um entscheidende EU-Fragen geht. Oft genügt es, dass Merkel und Sarkozy sich absprechen und dies der Öffentlichkeit mitteilen, um Entscheidungen zu fällen. Dadurch entsteht ein Handlungsdruck, dem sich die Regierungschefs der kleineren Länder, die Parlamente (und vermutlich auch

die Verfassungsgerichte) nicht mehr entziehen können. Es können nur noch Detailkorrekturen im aufgespannten Rahmen vorgenommen werden, aber keine grundsätzliche Neuausrichtung oder gar eine völlig andere Lösungsstruktur. In einem persönlichen Gespräch über die Finanzkrise und ihre demokratiepolitischen Auswirkungen trifft der Parlaments-Präsident eines kleinen EU-Nachbarlandes folgende Aussagen: „Wir warten, was Deutschland macht und dem folgen wir.“ und „Wir haben keine Chance hier selbst etwas zu gestalten oder einen eigenen Weg zu gehen.“ Wir sollten nicht unterschätzen, wie satt es mittlerweile die Bürger und Zivilgesellschaft kleinerer Länder haben, ständig nach der Pfeife der Großen zu tanzen.

Teil III: Politische Reformideen und Handlungsoptionen für Mehr Demokratie

1. Parlamente stärken und unabhängiger machen

a) Mehr Ressourcen/unabhängige Recherchemöglichkeiten schaffen

Die Parlamente müssen gestärkt werden. Parlamentarier sind am nächsten an den Bürgern dran, werden direkt von ihnen gewählt und haben die höchste demokratische Legitimation. Parlamente müssen unabhängiger gemacht werden gegenüber Lobbyisten, Regierungsdruck, der Ministerialbürokratie und der eigenen Parteispitze. Abgeordnete brauchen mehr Mitarbeiter, bessere Ausstattung und unabhängige Recherchemöglichkeiten. Zudem sollten auch Quereinsteiger und Menschen mit langer Berufserfahrung in der Politik willkommen sein.

b) Regierungshandeln an ein Mandat des Parlamentes binden
Regierungen werden verpflichtet die Parlamente im Vorfeld über ihre Verhandlungsstrategie zu informieren. Parlamente haben das Recht, definierte Verhandlungsmandate aufzutragen. Auf internationalen Konferenzen können abschließende Ergebnisse, vor allem wenn sie legislative Konsequenzen haben, immer erst nach Rückkoppelung mit den heimischen Parlamenten getroffen werden. Der Zuschnitt von solchen Konferenzen könnte grundsätzlich zweiteilig sein, in der Zwischenzeit wäre Raum für die parlamentarische Behandlung. Dadurch bekommt das Parlament seine Würde zurück.

c) Rechte des europäischen Parlaments stärken
Die EU, vor allem das EU-Parlament, braucht dringend voll ausgebaute demokratische Strukturen. Eine zweite Kammer für nationale Parlamentarier wäre anzudenken.

2. Neue Problemlösungsforen und -formen¹⁵

Woher kommen die neuen zukunftsweisenden Ideen? Wer durchdringt heute noch die Komplexität der Problemstellungen

¹² Auszüge aus wikipedia.de und DER SPIEGEL, 39/2011, Eine Bombenidee.

¹³ In früheren Zeiten unter Helmut Kohl lief die Argumentations- besser Assoziationskette dann noch eine Stufe weiter; Wer gegen Europa ist, ist für den Nationalstaat und damit mindestens rückwärtsgerichtet, wenn nicht gar am rechten Rand bis nationalistisch. [14 http://www.wiso.uni-hamburg.de/lucke/?p=581](http://www.wiso.uni-hamburg.de/lucke/?p=581).

¹⁵ Auszüge aus Jascha Rohr: Kollaborative Demokratie erschienen in Oya online 10/2011.

gen? Früher war das eine Aufgabe der Parteien. Sie sollen an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 GG), schaffen dies aber kaum noch in der gebotenen Tiefe.

Sind die derzeitigen Bürokratie- und Lobbyismusedemokratien, in denen die entscheidenden Konzepte von politischen und wirtschaftlichen Funktionären hinter verschlossenen Türen ausgehandelt werden, überhaupt noch in der Lage, die gigantischen Herausforderungen befriedigend zu bewältigen?

Es wird Zeit, uns einzugestehen, dass unsere politischen Strukturen, die uns sicherlich viel Gutes beschert haben, mittlerweile in mindestens ebenso weiten Bereichen selbst Teil des Problems geworden sind. Ihre unterkomplexe, lineare und technokratische Logik kann keine Lösungen für die überkomplexen Probleme (neben der Finanzkrise etwa Armut, Hunger, Umweltprobleme) entwickeln, mit denen wir es heute zu tun haben.

Eine wichtige Rolle kommt hier der Zivilgesellschaft zu.

Wir brauchen neue Denkräume, Formen von partizipativer und kollaborativer Demokratie, z.B. eine Bundeswerkstatt¹⁶ und weitere neue Modelle der Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik und Wirtschaft. Um die komplexen Probleme lösen zu können, die auf uns zukommen, müssen wir lernen, transparent, ergebnisoffen und spartenübergreifend zusammenzuarbeiten und kollektive Intelligenz zu entwickeln.

3. Verfassungsbeschwerde

Je nach Ausgestaltung des ESM wäre eine Verfassungsbeschwerde vorstellbar (siehe hier den Artikel von Christoph Deegenhard). Interessant wäre eine Normenkontroll-Klage, die durch ein Viertel des deutschen Parlaments oder durch eine Landesregierung initiiert werden könnte. Dann wäre der Prüfmaßstab nicht nur an Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gebunden.

4. Volksabstimmung / Referendum über den Europäischen Stabilitätsmechanismus

Gleichermaßen bedeutsam ist, eben jene Grenzlinie zu markieren, an der ein Volksentscheid oder anderweitige direkte Legitimierung durch das Volk zwingend notwendig ist, und zu fordern, weitere Integrationsschritte davon abhängig zu machen.

Hier sind mehrere, auch parallele Wege denkbar.

a) Wir setzen uns für eine Volksabstimmung in Deutschland ein, z.B. bereits über den ESM und/oder zu einem späteren Zeitpunkt, wenn eben besagte „rote“ Linie der Souveränitätsabgabe überschritten ist.

b) Wir prüfen die verfassungsrechtlichen Situationen zu Referenden in den anderen Euro-Ländern, wie z.B. Irland etc.

Fakultative und Obligatorische Referenden

Bei erheblichen Souveränitätsabgaben an supranationale Organisationen und GG-Änderungen brauchen wir verpflichtende Volksentscheide. Zusätzlich fordern wir, dass vom Parlament beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze vors Volk kommen, wenn 500.000 Menschen dies innerhalb von drei Monaten fordern.

5. Forderung nach einem Konvent

Wir fordern ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV¹⁷ für die Novellierung der EU-Verträge. Das zieht verpflichtend die Einberufung eines Konventes nach sich. Der größte Vorteil hierbei wäre, dass mehr Zeit und mehr Freiraum in die Diskussion kämen. In einem Konvent könnten die komplexen Fragestellungen neu beleuchtet werden, unterschiedliche Blickpunkte würden sichtbar. Die rein national geführten Diskurse können in europäischen Zusammenhang gestellt werden. Die verschiedenen Zivilgesellschaften könnten voneinander lernen. Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass Verfahren offen und transparent wären und eine mediale Berichterstattung erfolgt.

Der größte Vorteil eines Konventes wäre jedoch, dass es ein konstruktives Verfahren ist und im Vorfeld besprochen wird, was die Menschen in Europa wollen. Verfassungsbeschwerden und auch Referenden gegen bereits beschlossene Vertragsänderungen sind immer ein Stück weit Rückzugsgefechte und Abwehrkämpfe. Diese sind oft unverzichtbar. Sinnvoller ist aber Zeit, Energie, Herz und Geist in den Diskurs zu stecken, BEVOR verbindliche Entscheidungen getroffen werden.

Roman Huber ist geschäftsführender Vorstand von Mehr Demokratie.

¹⁶ <http://www.bundeswerkstatt.de/>

¹⁷ <http://dejure.org/gesetze/EU/48.html>

ÜBERSICHT RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Rahmenbedingungen im deutschen Grundgesetz

Gegen den provisorischen EFSM wurden Verfassungsbeschwerden angestrengt, in denen eine Verletzung der dauerhaften Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages beklagt wird. Die Beschwerden waren zulässig, da das in Art. 38 GG festgelegte Wahlrecht der Bürger ausgehöhlt würde, wenn der Bundestags umfassende Kompetenzen abgibt. Die Beschwerden wurden aber vom Bundesverfassungsgericht¹ als unbegründet zurückgewiesen. Im Hinblick auf den vorgesehenen dauerhaften Stabilitätsmechanismus ESM macht das Urteil jedoch Vorgaben: So „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.“

Ab wann ist ein Referendum in Deutschland notwendig?

Auch nicht abschließend geklärt ist, ab welchem Punkt die substantiellen Rechte des deutschen Bundestags so ausgehöhlt sind, dass eine Souveränitätsübertragung auf eine supranationale Organisation wie die EU nur mehr „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen“ (Art. 146 GG) und legitimierbar ist? Dieser Punkt ist vor allem dann schwer zu bestimmen, wenn die Souveränitätsübertragung nicht in einem umfassenden Vertragswerk vollzogen wird, sondern scheinweise. Die am 14./15.11.2011 auf dem CDU Parteitag beschlossenen europapolitischen Forderungen² (EU-Sparkommissar für marode Länder mit Durchgriffsrechten, parlamentarisches Zwei-Kammern-System, ESM soll zu Europäischem Währungsfond ausgebaut werden, Direktwahl des Kommissionspräsidenten, neue Gewichtung der Stimmrechte bei Europawahlen) wären vermutlich nicht durch das Grundgesetz gedeckt. Solch grundlegende Änderungen verlangen in Deutschland eine Revision des Grundgesetzes auf dem Wege des Artikels 146 GG, per Volksentscheid oder durch die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung.

Rahmenbedingungen der europäischen Verträge

Der Vertrag von Lissabon definiert die rechtlichen Grundlagen für den Euro, die EZB und die gemeinsame Währungspolitik. Er besteht aus zwei Teilen, dem Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag).

Die geltenden europäischen Verträge schließen im Art. 125 AEUV die Haftung von Mitgliedstaaten oder der Europäischen Union als Ganzes für die Schulden anderer Mitgliedstaaten aus, in der so genannten Nichtbeistandsklausel (No-Bail-Out). Zur Rechtfertigung des vorläufigen Stabilisierungsmechanismus EFSM wurde zunächst Art. 122 AEU-Vertrag angeführt, der finanzielle Hilfen für einen Mitgliedstaat erlaubt, der „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist. Schon dies kann in Frage gestellt werden, da eine überbordende Staatsverschuldung wohl keine Naturkatastrophe ist oder sich der Kontrolle eines Landes entzieht.

Änderung des AEU-Vertrages, um ESM zu ermöglichen

Um dieses vertragsrechtliche Problem zu lösen, wurde für den dauerhaften Stabilitätsmechanismus, der ab 2013 in Kraft treten soll, eine Änderung des AEU-Vertrags vereinbart. Dabei blieb die Nichtbeistandsklausel unangetastet, aber Art. 136 des AEU-Vertrags soll um folgenden Absatz erweitert werden: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Diese Vertragsänderung muss nun von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden und soll zum 1. Januar 2013 in Kraft treten:

Vereinfachtes oder ordentliches Vertragsänderungsverfahren?

Diese AEU-Vertragsänderung soll im vereinfachten Verfahren gemäß Artikel 48 Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) durchgeführt werden. Voraussetzung für die Anwendung dieses Verfahrens ist, dass die Kompetenzen der EU durch die Vertragsänderung nicht erweitert werden. Der ESM als rechtlich selbständige Einrichtung bedeutet jedoch einen Integrationsschritt, der den Charakter der Union grundsätzlich verändert und ist damit dem ordentlichen Verfahren der Vertragsänderung vorbehalten. Diese Überlegung gilt auch für alle weiteren demnächst anstehenden Maßnahmen, sei es für Eurobonds oder das künftige Handeln der EZB, inklusive der Abschätzung, ob die jeweils nachfolgende Ratifizierung im deutschen Bundestag mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit zu erfolgen hat.

■ Europäische Zentralbank: Parallel zu den Maßnahmen des Europäischen Rates begann die Europäische Zentralbank, Staatsanleihen hoch verschuldeter Euro-Staaten zu kaufen. Art. 123 AEU-Vertrag, der den unmittelbaren Erwerb von mitgliedstaatlichen Schuldtiteln durch die Zentralbank verbietet, wurde dadurch „umgangen“, dass die Staatsanleihen von der EZB nicht direkt den ausgebenden Staaten abgekauft, sondern - mittelbar - auf dem Sekundärmarkt gekauft wurden.³ Die derzeitige Praxis ist also im Kern nicht vertragskonform.

■ Eurobonds: Die Idee hierzu ist, dass Euro-Länder ganz oder teilweise darauf verzichten eigene Staatsanleihen auszugeben, stattdessen tun sie dies gemeinsam. Dadurch würden sich vermutlich die Zinsen auf einem mittleren Niveau einpendeln. Italien musste beispielsweise in der letzten Woche 7,8% zahlen, wohingegen Deutschland für 1,9% Anleihen platzieren konnte. Auch hier ist zu klären, ob dies noch mit einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren oder nur durch ein ordentliches Änderungsverfahren nach Art. 48 Absatz 2 bis 5 und damit der Einberufung eines Konvents möglich ist.

■ „Elite-Bonds“, „Kerneuropa-Bonds“ oder „Stabilitätsunion“: Laut diesem Plan sollen die sechs Euro-Länder, die über die höchste Bonität (Triple A) an den Finanzmärkten verfügen, künftig gemeinsam Anleihen begeben, deren Zinssatz im günstigsten Fall zwischen 2,0 und 2,5 Prozent liegen soll. Das Bundesfinanzministerium dementiert und spricht von einer „Stabilitätsunion“ und einer Änderung des Protokolls Nr. 14 des EU-Vertrags. Auf dem EU-Gipfel am 8. Dezember in Brüssel könnten hierzu Entscheidungen fallen.⁴

¹ BVerfGH Urteil vom 7. 9.2011 http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html

² <http://www.leipzig2011.cdu.de/images/stories/docs/111104-antrag-starkes-europa.pdf>

³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Mai 2010: Wie der Euro-Rettungstopf funktioniert.

⁴ Welt online, 28.November 2011: Sechs Euro Länder sollen für Europa haften.