

„Man kommt wieder heraus“

Der Berliner Professor Christian Calliess, 47, hält den Fiskalpakt für kündbar – und Euro-Bonds für einen Verstoß gegen geltendes Recht.

SPIEGEL: Herr Professor Calliess, beim Verfassungsgericht sind bereits Anträge eingegangen, die Gesetze zum Fiskalpakt und zum europäischen Rettungsmechanismus ESM zu stoppen. Verstoßen die Entscheidungen des Bundestags vom Freitag gegen das Grundgesetz?

Calliess: Ich denke nicht. Der Fiskalpakt ist geeignet, verfassungsrechtliche Bedenken, die aus den Schwächen der Währungsunion resultieren, zu beheben. **SPIEGEL:** Das müssen Sie erklären.

Calliess: Die Stabilität der Währung ist nach dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ein Verfassungsgebot. Und der Fiskalpakt sieht eine verbesserte Kontrolle stabilitätsgefährdender nationaler Haushalte vor. Die Staatsschuldenkrise beruht auf Staats- und auf Marktversagen – und das Staatsversagen geht die Politik jetzt an.

SPIEGEL: Es gibt weitere Bedenken: Durch den Zwang zu soliden Staatshaushalten, so die Kritik, wird in die Budgetverantwortung des Bundestags eingegriffen.

Calliess: Zu Recht hat das Verfassungsgericht betont, dass die Budgetverantwortung zur Kernkompetenz des deutschen Parlaments gehört. Jedoch wird nach dem Fiskalpakt nicht gestaltend in das Haushaltsrecht eingegriffen, solange der Staat die im Vertrag vereinbarten Defizitgrenzen nicht überschreitet.

SPIEGEL: Und wenn doch?

Calliess: Dann verletzen wir mit den Stabilitätskriterien europäisches Recht, an das wir uns freiwillig gebunden haben. Kein Parlament kann sich aber über Sanktionen für Verletzungen von Regeln beklagen, die es vorher selbst und autonom, eben mit der Zustimmung zum Vertrag von Maastricht 1992, beschlossen hat.

SPIEGEL: Aber europäische Finanzaufseher dürfen sogar in die nationale Haushaltsgesetzgebung eingreifen.

Calliess: Wenn ein Euro-Staat Hilfen aus dem Rettungsschirm oder künftig vom ESM beantragt, dann muss er nach dem EU-Vertrag strenge Auflagen akzeptie-

ren. Ich meine: zu Recht. Denn Solidarität ist keine Einbahnstraße. Und wenn ein Land so überschuldet ist wie Griechenland, dann hat es doch ohnehin keine Haushaltsautonomie mehr. Seine autonome Entscheidung liegt darin, entweder bankrottzugehen oder sich von der Gemeinschaft helfen zu lassen.

SPIEGEL: Der Fiskalpakt zwingt Deutschland aber eine Schuldenbremse in der Verfassung auf.

Calliess: Die stand schon im Grundgesetz, als es den Fiskalpakt nicht gab. Nun müssen alle Euro-Staaten eine Schulden-



Europarechtsexperte Calliess: „Von Fall zu Fall“

bremse einführen und machen die europäisch gebotene Schuldenkontrolle auch zu ihrer eigenen Sache.

SPIEGEL: Durch den Pakt sind die Deutschen gehindert, die Bremse jemals loszulassen. Darf man ein Parlament zwingen, eine Verfassungsänderung, die mit Zweidrittelmehrheit möglich wäre, auf ewig zu unterlassen?

Calliess: Was heißt denn auf ewig? Es gibt viele Völkerrechtsverträge, die den Verfassungsgeber binden. Aus all diesen Verträgen kommt man nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts auch wieder heraus.

SPIEGEL: Im Fiskalpakt ist keine Kündigungsklausel vorgesehen.

Calliess: Ein Ausstiegsgrund ist nach allgemeiner anerkannter Grundsätzen zum Beispiel ein „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ – etwa wenn eine Mehrzahl anderer Staaten sich nicht an die Vorga-

ben des Fiskalpakts hält, also regelwidrig weiter Schulden macht. Dann dürfte Deutschland aussteigen.

SPIEGEL: Ist es nicht eine verfassungswidrige Aushöhlung der Haushaltsautonomie, wenn Deutschland für den ESM Garantieverpflichtungen von womöglich mehr als 200 Milliarden Euro eingeht? Solche Summen können den Staatshaushalt eines ganzen Jahres sprengen.

Calliess: Das geschieht ja nicht über den Kopf des Parlaments hinweg. Das Verfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung zum EFSF zu Recht gefordert, dass die Abgeordneten umfassend an solchen Entscheidungen beteiligt werden. Das ist beim ESM gewährleistet. Der deutsche Vertreter dort kann nicht überstimmt werden und ist gleichzeitig auf die Zustimmung des Bundestags angewiesen.

SPIEGEL: Darf ein Parlament Verpflichtungen eingehen, die im schlimmsten Fall Generationen von Parlamentariern den finanziellen Spielraum nehmen?

Calliess: Sicherlich gibt es eine Belastungsgrenze. Wo die liegt, ist allerdings rechtlich schwer zu bestimmen. Das Verfassungsgericht hat die Garantieermächtigungen für den EFSF jedenfalls noch für verfassungsgemäß gehalten. Das war eine Summe von bis zu 148 Milliarden Euro. Einen Anhaltspunkt könnte insoweit das Volumen eines Jahreshaushalts geben.

SPIEGEL: 2012 beträgt der Haushalt der Bundesrepublik 306 Milliarden Euro.

Calliess: Es ist wichtig, die jeweilige Belastung mit der Höhe des Risikos zu vergleichen, die mit der Garantie eingegangen wird. Bei Griechenland zum Beispiel muss man wohl leider den vollen Garantiebetrug als Belastung einstellen – bei Irland oder Portugal ist das Risiko, dass Deutschland wirklich zur Zahlung herangezogen wird, geringer. Es gilt insoweit eine Je-desto-Formel ...

SPIEGEL: ... je riskanter, desto niedriger liegt die zulässige Garantiesumme?

Calliess: Ja, so könnte man aus verfassungsrechtlicher Sicht rechnen. Das Parlament muss dies nach dem ESM-Gesetz im Rahmen einer öffentlichen Debatte im Plenum von Fall zu Fall abwägen und entscheiden, ob es die Verantwortung noch übernehmen will. Es wird insoweit

WERNER SCHUIERING / DER SPIEGEL



auch die Vorteile der Euro-Zone für die Exportnation Deutschland berücksichtigen, kann dann seine Zustimmung aber auch verweigern.

SPIEGEL: Aus Ihrer Sicht sind also die Grenzen, die das Verfassungsgericht für eine Vergemeinschaftung von Souveränität gezogen hat, nicht erreicht. Wären auch Euro-Bonds im Rahmen des Grundgesetzes möglich?

Calliess: Theoretisch ja. Doch solche gemeinschaftlichen Schuldtitle müssten mit Blick auf die Budgetverantwortung des Bundestags drei Bedingungen erfüllen: Sie müssten zeitlich limitiert sein, sie dürften nur unter Auflagen für die Finanzierung von Schuldenhaushalten verwendet werden, und der Bundestag müsste jedes Mal zustimmen.

SPIEGEL: Klingt nicht verlockend.

Calliess: In der Tat, solche Papiere würden sich praktisch kaum von den Finanzierungsinstrumenten unterscheiden, die jetzt für den ESM vorgesehen sind. Das können Sie Euro-Bonds nennen, wenn Sie wollen. Euro-Bonds sind aber nicht nur ein Problem des deutschen Grundgesetzes. Auch das Bail-out-Verbot des EU-Vertrags, das solche gemeinschaftliche Haftung untersagt, müsste im Wege einer Änderung des EU-Vertrags aufgehoben werden. Das sehe ich nicht ...

SPIEGEL: ... auch wenn viele Euro-Staaten nach Euro-Bonds rufen?

Calliess: Ich bin mir nicht sicher, ob sie sich bewusst sind, welche europarechtlichen Hürden es gibt.

SPIEGEL: Zugleich wird die Forderung lauter, weitere politische Kompetenzen an die EU abzugeben. Wie wäre ein poli-

tischer Kompetenz-Transfer nach Brüssel mit dem Grundgesetz zu machen?

Calliess: Auf europäischer Ebene kann man sich vorstellen, dass neben dem Europäischen Parlament eine zweite Kammer eingerichtet wird – bestehend aus nationalen Parlamentariern. Diese müssten Gesetzen in politisch besonders sensiblen Bereichen zustimmen. In jedem Fall müssen die nationalen Parlamente stärker eingebunden werden. Die europäische Demokratie funktioniert nur als Verbunddemokratie.

SPIEGEL: Und dann dürfte Deutschland wichtige Kompetenzen abgeben?

Calliess: Der Konstruktionsfehler der Währungsunion besteht gerade darin, dass es an einer europäisierten Wirtschafts- und Finanzpolitik fehlt. Das Grundgesetz ermöglicht insoweit Schritte bis an die Grenze der Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Absatz 3. Da bestehen aus meiner Sicht noch Spielräume.

SPIEGEL: Aber das Verfassungsgericht verlangt, dass ein Identitätskern nationaler Souveränität gewahrt bleibt. Wie weit kann der abgeschmolzen werden?

Calliess: Das ist eine Grauzone. Dem Bundestag müssen vor allem Bereiche bleiben, in denen er selbständig handeln kann. Solche Bereiche wird es auch in einer politischen Union geben, etwa die Bildungspolitik, aber auch die Innen- und Sozialpolitik. Überdies ist es in vielen Bereichen möglich, die Kompetenzen zwischen Brüssel und Berlin zu teilen – dann kommen gemeinsame Rahmenvorgaben von EU-Gesetzen, umgesetzt und konkretisiert werden sie aber in Berlin.

INTERVIEW: THOMAS DARNSTÄDT

wie Portugal und Irland“, sagt Michael Hüther, Chef des Instituts der deutschen Wirtschaft. Alles spricht dafür, dass bald auch die Staaten, die schon unter den Rettungsschirm geflohen sind, verlangen, dass sie sich nicht mehr so anstrengen müssen wie bisher. Allen voran Griechenland.

Hilfsprogramme ohne Aufsicht durch die Troika? „Das ist falsch, so einfach ist es nicht“, verteidigt ein deutscher Regierungsunterhändler das Ergebnis. Die Erleichterung gelte nur für den Fall, dass der dauerhafte Rettungsschirm sehr schnell Anleihen aufkaufen müsse.

Die Deutschen trösten sich über ihre Niederlage damit hinweg, dass sie Hilfszahlungen aufhalten könnten, wenn ihnen die Reformanforderungen zu schlapp seien. Schließlich hätten sie eine Sperrminorität in den Entscheidungsgremien des Rettungsschirms.

Am Ende bleibt dennoch der fatale Eindruck, dass die Europäer ihre eigenen Hilfsmaßnahmen ständig für verbesserungswürdig halten. Sobald ein Land selbst betroffen ist, setzt es alles daran, das Regelwerk aufzuweichen.

Bereits wenige Stunden nach der fatalen Nacht von Brüssel versuchten die Helfer der Kanzlerin, diesen Eindruck zu zerstreuen. Schließlich konnten sie sich nicht sicher sein, dass die eigenen Abgeordneten am Abend im Bundestag dem Fiskalpakt zustimmen würden.

Die Stimmung in der Unionsfraktion war ohnehin schlecht. Viele Abgeordnete fragten sich, warum sie am letzten Sitzungstag vor der Sommerpause in aller Hektik über ein Milliardenprojekt abstimmen sollten, das nun erst einmal vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden soll. Merkels Einknicken in Brüssel hatte die Laune nicht gerade aufgehellt.

Am Freitagmorgen redeten Gerda Hasselfeldt, die CSU-Landesgruppenchefin, und Alexander Dobrindt, der CSU-Generalsekretär, auf den Fluren des Reichstags auf Fraktionschef Volker Kauder ein. „Wenn es zu Hilfen ohne Auflagen kommt, ist das bei uns nicht mehr vermittelbar“, drohten sie. Niemand konnte zu diesem Zeitpunkt ausschließen, dass die Abstimmung am Abend abgesagt werden müsste.

Um 15.30 Uhr tagten die Fraktionen. Vor der Tür bearbeitete Kauder den Abgeordneten Christian von Stetten, seit kurzem Chef des mächtigen Parlamentskreises Mittelstand. Er hatte Kauder geschrieben, er wolle gegen den Rettungsschirm stimmen – für Merkel ein verheerendes Signal.

Doch am Ende hatte die Kanzlerin gerade noch mal Glück. Am Freitagabend stimmten 493 von 604 anwesenden Abgeordneten für den Rettungsschirm. Doch ihre Kanzlermehrheit verfehlte Merkel so deutlich wie bislang noch nie. Bei der