

# Wenn der Riemen reißt

Schützt das Budgetrecht des Parlaments – sonst beträgt dessen Spielraum auf Jahre genau „null“ / Von Marco Buschmann

Im Zuge der Euro-Stabilisierung droht das Budgetrecht des Parlaments zu einer formalen Hülle zu verkommen: Hat der Deutsche Bundestag keinen Einfluss darauf, welche wesentlichen Risiken konkret mit den gewaltigen Garantierahmen der European Financial Stability Facility (EFSF) und des European Stability Mechanism (ESM) im Einzelnen abgedeckt werden, so übernehmen allein die europäischen Regierungen das Ruder in wesentlichen Fragen der Staatsfinanzen. Das wäre der Bruch mit einer demokratischen Tradition und wohl auch mit unserer Verfassung. Daher muss das Budgetrecht des Parlaments im Rahmen der Euro-Stabilisierung geschützt werden.

Das Haushaltsrecht des gewählten Parlaments ist eine tragende Säule der westlichen Demokratien. Schon 1748 heißt es in Montesquieus „Vom Geist der Gesetze“, dem ideengeschichtlichen Fundament der zentralen Institutionen des Westens, dass das Parlament seine Freiheit aufs Spiel setze, wenn es die „Staatsgelder nicht von Jahr zu Jahr, sondern auf Dauer festlegte“. Genau 100 Jahre später sah die deutsche Paulskirchenverfassung von 1848 vor, dass das Parlament entscheidet, wenn „der Reichshaushalt festgestellt wird, wenn Anleihen kontrahiert werden, wenn das Reich eine im Budget nicht vorgesehene Ausgabe übernimmt“. Und wiederum fast genau 100 Jahre später trat im Jahre 1949 das deutsche Grundgesetz in Kraft, das vor-

sieht, dass die Einnahmen und Ausgaben des Bundes durch ein jährliches Haushaltsgesetz des Parlaments festgelegt werden.

Die tragende Idee dieser Regelungen folgt unmittelbar aus dem Demokratieprinzip: Einnahmen und Ausgaben des Staates sind zentrale Steuerungsgrößen der aktuellen Politik. Verschuldung ist eine maßgebliche Steuerungsgröße künftiger Politik. Das Bundesverfassungsgericht nennt das Budgetrecht des Parlaments daher „eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie ent-

## Aus der Praxis

scheidend prägt“. Über den Transmissionsriemen der gewählten Abgeordneten übt das Volk seine Souveränität aus. Indem es seine Abgeordneten durch Wahl austauschen kann, kann es auch seine Prioritäten ändern. Verlieren die Abgeordneten jedoch das Budgetrecht, dann reißt dieser demokratische Transmissionsriemen. Denn egal wen das Volk dann wählt, ändert sich an den finanziellen Prioritäten der Staatstätigkeit nichts.

Schon die Verfassung verpflichtet die deutschen Staatsorgane, das Budgetrecht des Parlaments auch im Kontext der europäischen Integration zu wahren. Nach dem Lissabon-Urteil wird jedenfalls das Bundesverfassungsgericht auf die Wah-

lung der „unübertragbaren und insoweit integrationsfesten Identität der Verfassung“ achten. Dazu gehört das Budgetrecht, also die Festlegung von „Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“, wie es ausdrücklich in der Entscheidung heißt.

Im Zuge der Euro-Stabilisierung droht das Budgetrecht des Parlaments jedoch entkernt zu werden: Hat etwa der Deutsche Bundestag keinen Einfluss darauf, welche wesentlichen Risiken konkret mit dem gewaltigen Garantierahmen der „erzüchtigten“ EFSF eingegangen werden, so werden maßgebliche Entscheidungen, die finanzielle Risiken und künftige Verschuldung betreffen, nicht mehr im Bundestag, sondern in einem Verwaltungsgremium der Euro-Staaten unter Einfluss der Regierungen getroffen. Denn Deutschland soll für knapp 30 Prozent des künftig fast 780 Milliarden Euro umfassenden Finanzhilferahmens haften. Das sind etwa 211 Milliarden Euro. Das faktische Gesamtrisiko ist zwar auf 500 Milliarden Euro gedeckelt. Denn die Differenz zwischen 780 und 500 Milliarden Euro dient der Bonitätsabsicherung und soll nicht ausgeht werden. Gleichwohl bewegt sich das finanzielle Risiko für Deutschland im dreistelligen Milliardenbereich. Sollten sich Risiken dieser Größenordnung tatsächlich realisieren, so beträgt der Spielraum des deutschen Parlaments für eigene politische Prioritäten auf Jahre hinweg

genau „null“. Ausgaben und Kreditaufnahme der künftigen deutschen Haushalte wären langfristig durch das Verhalten der europäischen Regierungen allein determiniert worden.

Anders als bei den bislang eher punktuellen Stabilisierungsmaßnahmen, bei denen die Krisensituation, mögliche Empfänger von Finanzhilfen und die Größenordnung in etwa feststanden, als die Abgeordneten darüber in Deutschland entschieden, ist aus heutiger Sicht wohl kaum mehr absehbar, welche Beträge künftig zu wessen Gunsten und aus welchem Grund ausgereicht werden sollen. Das gilt in noch stärkerem Maße bei einem künftigen europäischen Stabilitätsmechanismus, der die EFSF ablösen soll. Im diesem Rahmen wird Deutschland 22 Milliarden Euro bar einzahlen und mit zusätzlichen Bürgschaften in Höhe von etwa 168 Milliarden Euro haften. Der ESM soll unbefristet errichtet und mit qualitativ neuartigen Befugnissen ausgestattet werden. Kein Abgeordneter kann ehrlicher weise sagen, wie sich die Lage an den Finanzmärkten in den nächsten fünf, zehn oder fünfzehn Jahren entwickelt und mithin wer und mit welcher Begründung welche Nutzung dieser Befugnisse anregt.

Vor diesem Hintergrund wird es auf eines ankommen: Die Budgethoheit des Deutschen Bundestages muss geschützt werden. Die Gesetzentwürfe des Bundesfinanzministers zur Umsetzung der Be-

schlüsse der Euro-Gipfel zur EFSF von März, Juni und Juli dieses Jahres, die den Bundestag bis Ende September passiert haben sollen, müssen daher eine substantielle Stärkung der Beteiligungsrechte des deutschen Parlaments vorsehen. Das deutsche Parlament muss es bei wesentlichen Entscheidungen selbst in der Hand haben, wie sich die Vertreter Deutschlands in den Einrichtungen zur Euro-Stabilisierung verhalten. Den deutschen Vertretern käme dann die Funktion eines verlängerten Arms des Parlaments zu. Da die Gremien im Wesentlichen nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheiden, behielte der Deutsche Bundestag bei wesentlichen Entscheidungen ein Veto-Recht. Sein Budgetrecht könnte er damit selbstständig schützen.

Ohne eine substantielle Stärkung der Parlamentsrechte wäre die Zustimmungsfähigkeit all der anstehenden Maßnahmen zur Euro-Stabilisierung im Parlament gefährdet. Selbst aber wenn eine Mehrheit ohne eine solche Stärkung des Parlaments zustande käme, drohte den Maßnahmen dann ein Verdikt des Bundesverfassungsgerichts. Wer jedoch Euro-Stabilität erreichen will, sollte die entsprechenden Maßnahmen nicht auf rechtlich wackelige Füße stellen. Denn Rechtsunsicherheit beantworten auch die Finanzmärkte meist nicht mit Vertrauen.

Der Verfasser ist Mitglied des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der Arbeitsgruppe Rechts der FDP-Fraktion.