

Forum

„Wir müssen uns wieder auf das Recht besinnen“

Es kann nicht sein, dass der Bundestag Gesetze berät, ohne die notwendigen Informationen zu haben.

Von Sebastian Müller-Franken

Das Bundesverfassungsgericht hat den Bundespräsidenten gebeten, die Ausfertigung der Gesetze zum Vertrag über die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und zum Fiskalvertrag bis zum Abschluss seiner Prüfung der angekündigten Eilanträge zu verschieben. Es ist dafür aus den Reihen der Bundesregierung kritisiert worden. Dort meint man, dass das Urteil aus Karlsruhe aus der vergangenen Woche zu ihren Unterrichtungspflichten in Angelegenheiten der Europäischen Union keinen Einfluss auf den Zeitplan zur Verabschiedung der Gesetze habe. Eine Einschätzung, die bei näherer Betrachtung überrascht.

Zunächst entspricht es der Praxis und ist auch eine Frage der Loyalität unter Verfassungsorganen, dass der Bundespräsident Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen nicht ratifiziert, solange beim Bundesverfassungsgericht Klagen und Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz anhängig sind. So soll verhindert werden, dass die Bundesrepublik sich gegenüber ihren Vertragspartnern völkerrechtlich bindet, bevor Karlsruhe die Verfassungsmäßigkeit des Vertragsgesetzes prüfen konnte. Bereits dies stellt Zeitpläne für das Inkrafttreten von Gesetzen immer unter einen Vorbehalt. Deutet sich an, dass das Gericht durch ein Schnellverfahren des Gesetzgebers ausgeschaltet werden soll, muss die Ankündigung von Klagen genügen.

Beim Zustandekommen der Gesetze zum ESM und zum Fiskalvertrag kommen jedoch noch Gesichtspunkte hinzu, die nur mit diesen Verfahren zu tun haben. Das Gericht hat vor einer Woche entschieden, dass zu den Angelegenheiten der Europäischen Union, an denen der Bundestag und die Länder durch den Bundesrat mitzuwirken haben, auch völkerrechtliche Verträge gehören, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen, wie dies beim Vertrag über die Errichtung des ESM sowie dem Fiskalvertrag gegeben ist.

Die Bundesregierung war daher verpflichtet, Bundestag und Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über die betreffenden Vorgänge zu unterrichten, was sie jedoch nicht getan hat. Die Verletzung der Pflicht der Unterrichtung zum frühestmöglichen Zeitpunkt ist nun in der Tat Vergangenheit und kann nicht mehr nachgeholt werden. Aber damit haben sich diese Fragen nicht erledigt.

Denn was übersehen wird: Der Bundestag hat die Gesetze noch gar nicht verabschiedet. Hier kann die Bundesregierung den Bundestag durchaus noch umfassend informieren, wozu sie verfassungsrechtlich verpflichtet ist: Ist es Bundestag und Bundesrat mangels frühzeitiger Unterrichtung nicht möglich gewesen, auf den Inhalt eines Rechtsaktes in seinem Entstehen Einfluss zu nehmen, dann ist die umfassende Unterrichtung nachzuholen, damit die gesetzgebenden Körperschaften nicht über das fertige Produkt eine Entscheidung zu treffen haben, dessen Grundlagen sie nicht vollständig überblicken.

Die Abgeordneten sollen in die Lage versetzt werden, sich auch und gerade in öffentlicher Debatte eingehend mit dem Thema auseinanderzusetzen und Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen zu klären – ob es also etwa des ESM überhaupt bedarf, ob es Alternativen gibt, die vereinbarte Summe, seine Unkündbarkeit sowie seine Dauerhaftigkeit notwendig sind.

Vor allem aber müssen die Abgeordneten prüfen, ob das Gesetz zum ESM die Identität des Grundgesetzes verändert, sodass seine Verabschiedung schon gar nicht in der Macht der verfassten Gewalten liegt, auch nicht mit verfassungsändernden Mehrheiten. Die Verletzung der Unterrichtungspflicht darf nicht bedeuten, dass der Bundestag diesen Debatten- und Klärungsprozess ohne umfassende Informationen zu führen hat. Das Grundgesetz will verhindern, dass die Abgeordneten bei ihrer Entscheidung nicht wissen, was sie tun.

Angesichts der Komplexität des ESM und dessen Bedeutung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages ist die Unterrichtungspflicht im konkreten Fall weitreichend: Sie hat sich, so urteilten die Karlsruher Richter, „namentlich ohne Abstriche auf die Weiterleitung der amtlichen Unterlagen und Dokumente aller Organe sowie sonstiger Gremien und Behörden der Europäischen Union und anderer Mitgliedstaaten zu erstrecken“. Die Bundesregierung muss auch „Informationen über informelle und nicht schriftlich dokumentierte Vorgänge sowie über Gegenstand, Verlauf und Ergebnis der Sitzungen und Beratungen aller Organe und Gremien der Europäischen Union, in denen sie vertreten ist, sowie über bi- und multilaterale Aktionen von Mitgliedstaaten auf völkerrechtlicher Ebene“ übermitteln.

Nicht zuletzt hat sie auch „über eigene Initiativen und Positionen in Angelegenheiten der Europäischen Union betreffend den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu informieren“.

Die Abgeordneten und die Öffentlichkeit sollen sich ein Bild davon machen können, was die Beteiligten wollten, wer sich womit durchgesetzt hat, was Deutschland abgerungen wurde. Alle diese Unterlagen müssen zusammengetragen, von den Abgeordneten und den Vertretern der Länder gelesen und ausgewertet werden. Solange das nicht geschehen ist, darf über die Gesetze nicht beraten und entschieden werden. Damit steht der Zeitplan auch aus den Erfordernissen, die sich aus der Nachholung der bislang unterbliebenen umfassenden Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung bei den zur Verabschiedung anstehenden Gesetzen ergeben, infrage. Die Verantwortung für eine hier eintretende Verzögerung trifft nicht das Bundesverfassungsgericht, sondern allein die Bundesregierung.

Gewiss hat die Bundesregierung durch ihr Handeln Erwartungen der Inhaber von Anleihen anderer Staaten der Euro-Zone auf die Bereitstellung deutscher Steuergelder geweckt. Doch kann dies nicht dazu führen, dass der Bundestag, ohne über die notwendigen Informationen zu verfügen, das Gesetz berät und die vorgesehenen weitreichenden haushalterischen Ermächtigungen erteilt. Erwartungen der Finanzmärkte setzen das Grundgesetz nicht außer Kraft – und auch nicht dieses verdeutlichende Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Ohne die Besinnung auf das Recht kann die europäische Staatsschuldenkrise nicht überwunden werden – in Deutschland wie in Europa.



Sebastian Müller-Franken, 48, ist Professor für Öffentliches Recht an der Philipps-Universität Marburg. Foto: privat