

Entscheidungsbesprechung

Euro-Rettung und Demokratieprinzip

Der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können. (Amtlicher Leitsatz)

GG Art. 20, 23, 38, 79

*BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10*¹

I. Ausgangslage und Relevanz

Die Frage nach den Handlungsspielräumen nationaler Politik in Zeiten europäischer und globaler Krisen ist Gegenstand aktueller Diskussionen. Dies betrifft insbesondere die deutsche Beteiligung an den verschiedenen Versuchen zur Rettung in Not geratener Euro-Staaten. Am 7.9.2011 hat das Bundesverfassungsgericht insoweit „grünes Licht“ gegeben. Die Entscheidung ist nicht nur von aktueller verfassungsrechtlicher Relevanz, sondern berührt auch die grundlegende Frage nach dem Verhältnis des Grundgesetzes zur europäischen Integration.

Zur Frage, welche Schritte die EU mit ihrem Selbstverständnis als einer „immer engeren Union“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) gehen kann, ohne mit den Vorgaben des Grundgesetzes zu kollidieren, hat das Bundesverfassungsgericht verschiedentlich Stellung genommen. Als der Vertrag von Maastricht 1992/1993 die Europäische Union schuf und neue Felder wie die Außen- und Sicherheitspolitik besetzte, stellte sich erstmals die Frage nach dem Verhältnis der europäischen Ebene zur (deutschen) Staatlichkeit. Traditionelle Muster aus der Lehre der Staatenverbindungen passten nicht auf die an Substanz stetig zulegende EU: Das Stadium eines lockeren Staatenbundes hatte die EU längst hinter sich gelassen. Andererseits wurde der Schritt zur eigenen (Bundes-)Staatlichkeit der Union bewusst nicht getan. Es fehlt der EU weiterhin an der für die zentrale Ebene im Bundesstaat typischen Kompetenz-Kompetenz, also der Möglichkeit, sich aus eigener Kraft neue Zuständigkeiten zu schaffen. Das Bundesverfassungsgericht löste das Spannungsfeld zwischen einer EU, die mehr als ein Staatenbund, aber weniger als ein Bundesstaat ist, begrifflich mit der Neuschöpfung des „Staatenverbundes“, verstanden als einer historisch vorbildlosen Kooperation

¹ Die Entscheidung ist abrufbar unter:

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr0987_10.html (zuletzt abgerufen am 9.12.2011). Abgedruckt ist sie u.a. in NJW 2011, 2946 und JZ 2011, 1004; s.a. die Besprechung von Piecha, ZJS 2011, 544.

eigener Art.² Das passte einerseits zum europafreundlichen Art. 23 GG mit seinem Bekenntnis zur europäischen Einigung, respektierte aber andererseits die nationale Souveränität. In der späteren Entscheidung zum Lissabonner Vertrag von 2009³ präzisierte das Bundesverfassungsgericht seinen Kontrollvorbehalt gegenüber weiteren Schritten der europäischen Integration. Unter der Geltung des Grundgesetzes seien die deutschen Verfassungsorgane nicht befugt, durch einen Eintritt in einen europäischen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes und die staatliche Souveränität preiszugeben. Zwar zeigte das Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages 2005 die Problematik großangelegter Reformschritte in der EU. Befürchtungen gehen aber dahin, eine dauerhafte Kompetenzverschiebung könnte sich gleichsam durch die Hintertür einschleichen: durch eine kleinteilige, aber stetige Verlagerung von Kompetenzen, weg von den Mitgliedstaaten und hin zur zentralen EU-Ebene. In diesen Kontext ist das Verfahren um die Griechenland-Hilfen und den Euro-Rettungsschirm einzuordnen.

II. Verfahrensgegenstand und Entscheidung

Griechenland, Mitglied der EU und der Euro-Zone, bekam Anfang 2010 zunehmende Schwierigkeiten, seine Staatsanleihen auf den Finanzmärkten zu platzieren. Die Staatsverschuldung war auf 125 % des BIP gestiegen und damit auf mehr als das Doppelte des für die Euro-Zone geltenden Referenzwertes von 60 %. Die Märkte reagierten mit Herabstufung der griechischen Kreditwürdigkeit und Risikoauflagen für griechische Staatsanleihen. Griechenland beantragte Finanzhilfen der EU und des IWF. Die Staaten der Euro-Gruppe erklärten ihre Bereitschaft, 80 Milliarden Euro als Finanzhilfe in Form von Krediten zur Verfügung zu stellen. Der deutsche Anteil daran betrug 22,4 Milliarden Euro. Um die erforderlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene zu treffen, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 7.5.2010 das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz⁴, in welchem das Bundesministerium der Finanzen zur Übernahme von Bürgschaften in Höhe dieser 22,4 Milliarden Euro ermächtigt wird. Zwei Wochen später, am 21.5.2010, verabschiedete der Deutsche Bundestag ein weiteres Gesetz zur Schaffung eines „Euro-Rettungsschirms“. Das Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz⁵ schuf den nationalen Rechtsrahmen für die deutsche Beteiligung an der als Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) bekannt gewordenen Zweckgesellschaft, die u.a. Staatsanleihen notleidender Euro-Staaten aufkaufen darf. Der Umfang der deutschen Beteiligung belief sich (zur Zeit des hier gegenständlichen Verfahrens) auf 123 Milliarden Euro, zuzüglich eines Aufschlags für Notfälle in Höhe von 20 %. Die beiden Gesetze begründeten also eine

² BVerfGE 89, 155. Zur Diskussion um die Rechtsnatur der EU *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 1 EUV Rn. 27 ff.

³ BVerfGE 123, 267; in der ZJS besprochen von Haratsch, ZJS 2010, 122 und als Übungsfall aufbereitet von Stöber/Wendel, ZJS 2010, 73.

⁴ BGBl. I 2010, S. 537.

⁵ BGBl. I 2010, S. 627.

Einstandspflicht des Bundes in Höhe von maximal rund 170 Milliarden Euro.⁶ Mittels ihrer Verfassungsbeschwerden machten sechs Privatpersonen geltend, die Maßnahmen verstießen gegen das Grundgesetz. Im Kern ging es um die Frage, ob die Beschwerdeführer in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 GG verletzt sind. Dieses Wahlrecht des Bürgers war bereits in den Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit der Verträge von Maastricht und Lissabon der Schlüssel für die Zulässigkeit der Beschwerden gewesen. Das Bundesverfassungsgericht sieht durch Art. 38 GG nicht nur die dort genannten Wahlrechtsgrundsätze als geschützt an. Darüber hinaus entnimmt es dem Art. 38 GG einen Anspruch des Bürgers dahingehend, dass dem von ihm gewählten Bundestag keine substanziellen Befugnisse entzogen werden dürfen. Nach dieser Interpretation darf der Bundestag als Volksvertretung keine Kernbereiche politischer Selbstbestimmung aufgeben. Im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts ist dies nicht nur ein objektivrechtliches Prinzip, sondern einklagbar für den Bürger: Art. 38 GG wird zum Grundrecht auf Demokratie. Diese materielle Aufladung des Art. 38 GG hatte bereits nach der Maastricht- und verstärkt nach der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts viel Kritik erfahren.⁷ Der *Zweite Senat* zitiert in seinem jüngsten Urteil die aus der Staatsrechtslehre dagegen vorgebrachten Einwände,⁸ hält aber ausdrücklich daran fest. Bekräftigt wird die Verknüpfung des Wahlrechts mit der Menschenwürde und letztlich die Konstruktion eines individuell einklagbaren Rechts auf die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland: „Gegen eine mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbare Entäußerung von Kompetenzen durch das Parlament selbst muss sich der Bürger verfassungsgerichtlich zur Wehr setzen können“.⁹

Den Einstieg in die Prüfung der Begründetheit der Verfassungsbeschwerden liefert dann der so verstandene Art. 38 GG in seiner skizzierten Verbindung mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Komplettiert wird dieser Ansatz dadurch, dass er die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG einbezieht,¹⁰ welche als absolute Grenze zum Schutz der Kernbereiche der Verfassung – hier des Demokratieprinzips – dient. Mit diesem Prüfungsprogramm bewegt sich das jüngste Urteil in den durch die Lissabon-Entscheidung vorgezeichneten Bahnen. Die konkrete Frage lautete nun, ob die beanstandeten Gesetze dazu führen, dass der Deutsche Bundestag zentrale Aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann, denn dann läge eine Selbstentmachtung der Volksvertretung vor, zu der sie nicht befugt ist: „Das Wahlrecht ist verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäu-

bert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können“.¹¹ Im Anschluss an Ausführungen zur großen Bedeutung der parlamentarischen Haushaltsverantwortung stellt das Bundesverfassungsgericht fest: „Vor diesem Hintergrund darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“.¹² Angesprochen wird sodann, welchen Kontrollmaßstab die Verfassungsgerichtsbarkeit in diesen sensiblen finanzpolitischen Fragen anzulegen hat. Der *Zweite Senat* übt hier Zurückhaltung: „Das Bundesverfassungsgericht hat sich bei der Feststellung einer verbotenen Entäußerung der Haushaltsautonomie im Hinblick auf den Umfang der Gewährleistungsübernahme auf evidente Verletzungen zu beschränken und namentlich mit Blick auf das Eintrittsrisiko von Gewährleistungen einen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu respektieren“.¹³ Eine vollständige Realisierung des Gewährleistungsrisikos würde den Bund mit 170 Mrd. Euro belasten; das wäre mehr als die Hälfte des jährlichen Bundeshaushalts. Diese Risiken waren natürlich bereits im Gesetzgebungsverfahren thematisiert worden. Der Bundestag hatte sie mehrheitlich als haushaltswirtschaftlich beherrschbar angesehen. Eben diese Einschätzung erklärt das Bundesverfassungsgericht nun als verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden: „Die angegriffenen Gesetze entfalten keine normativen Vorgaben, die bei der gebotenen Gesamtbetrachtung das Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie untergraben könnten“.¹⁴ Akuten Bedarf sieht das Gericht nur im Hinblick auf die verfassungskonforme Auslegung einer Verfahrensvorschrift im Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz: Die Rechte des Bundestages werden insoweit gestärkt, als die Bundesregierung vor der Übernahme von Gewährleistungen (von Notfällen abgesehen) die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen hat.¹⁵

III. Würdigung

Die Reaktionen auf das Urteil waren überwiegend positiv. In Bundesregierung und Bundestag war man erleichtert, dass die Gesetze die letzte Hürde genommen hatten, für die Beschwerdeführer war es ein Erfolg, dass Karlsruhe Grenzen für künftige Beteiligungen an Euro-Rettungsaktionen aufgezeigt hatte. Eben dies könnte für das Bundesverfassungsgericht zum Problem werden. Die bewusst tief gelegten Schwellen zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden in diesem Bereich, die Verknüpfung von Wahlrecht mit Demokratie und Ewigkeitsklausel, werden auch künftig Kläger nach Karlsruhe führen, welche eine weitere europäische Integration nicht oder zumindest „so nicht“ wollen. Die bereits beschlossene Erweiterung des deutschen Garantierahmens innerhalb des EFSF und seine diskutierte „Hebelung“ auf ein Billionen-Volumen, die für 2013 vorgesehene Ablösung durch den dauerhaften Europäischen Stabilisierungsmecha-

⁶ Ende September 2011 erhöhte sich der deutsche Anteil am EFSF durch die Erweiterung des Rettungsschirms auf bis zu 253 Mrd. Euro.

⁷ Eine „erratische Überhöhung der Bedeutung dieser Vorschrift“ beklagt *Schönberger*, *Der Staat* 48 (2009), 535 (542).

⁸ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 101.

⁹ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 101.

¹⁰ Kritisch dagegen (zum Lissabon-Urteil) *Jestaedt*, *Der Staat* 48 (2009), 498 (505 ff.).

¹¹ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 120.

¹² BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 125.

¹³ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 130.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 138.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 141.

nismus (ESM), die Errichtung einer Europäischen Wirtschaftsregierung oder die denkbare Einführung von Euro-Bonds zur Staatsfinanzierung sind mögliche Gegenstände künftiger Verfahren. Die auch im jüngsten Urteil wieder erhobenen Forderungen nach Stärkung des Bundestages als des Ortes der Demokratie sind Forderungen, mit denen sich viele, aber nicht alle künftigen Konflikte geschmeidig lösen lassen. Mit seiner Aussage im Lissabon-Urteil, das Grundgesetz schließe eine Beteiligung Deutschlands an der Errichtung eines europäischen Bundesstaates aus, hat das Bundesverfassungsgericht eine problematische Festlegung getroffen. Sein Ansatz impliziert, dass der Staatenverbund EU tendenziell auf dem Sprung zum klassischen Bundesstaat ist, dass der Punkt, an dem die „rote Linie“ zum Bundesstaat überschritten wird, definiert und eben dieses Überschreiten durch eine Intervention aus Karlsruhe verhindert werden kann. Dieser Ansatz verbaut der EU Entwicklungsmöglichkeiten und lässt dem Bundesverfassungsgericht letztlich nur die Wahl zwischen zwei unbefriedigenden Optionen: Entweder es riskiert eines Tages den großen Konflikt, mit unabsehbaren Konsequenzen, wenn ein kontroverses europäisches Projekt tatsächlich an Deutschland scheitern würde. Oder das Gericht zieht sich hinter die selbstaufgerichteten Mauern einer „Evidenzkontrolle“ zurück,¹⁶ respektiert im Zweifel die Einschätzungsspielräume der Politik und besetzt die Rolle des notorischen „Bis-hierher-und-nicht-weiter“-Mahners.

Das Urteil zur Euro-Rettung lässt nicht erkennen, dass das Bundesverfassungsgericht seine Position zu den Entwicklungsperspektiven der EU überdenken will und etwa dem „Europaartikel“ 23 GG eine größere Rolle einzuräumen gedenkt. An dieser Stelle bringt das Urteil zu den Euro-Rettungshilfen nichts Neues, das Gericht bleibt seinen 2009 niedergelegten Denkmustern verbunden. Auch neuere Aussagen aus Kreisen des Gerichts lassen nicht darauf schließen, dass eine Änderung dieser Rechtsprechung bevorsteht.¹⁷ Eine mutige deutsche Europapolitik müsste also weiter damit rechnen, dass ihr Karlsruhe in den Arm fällt. Das Bundesverfassungsgericht mag mit dieser „Drohung“ aber auch etwas anderes bezwecken, nämlich die bislang nie geführte große Debatte über das Ziel der europäischen Integration anzustoßen.¹⁸ Der vom Gericht gewiesene Ausweg aus den im

Grundgesetz errichteten Integrationsschranken führt über eine Volksabstimmung nach Art. 146 GG.

Prof. Dr. Carsten Doerfert, Bielefeld

¹⁶ Diesen Weg ging das Bundesverfassungsgericht in seiner Honeywell-Entscheidung vom 6.7.2010, als es um die Ausübung der „ultra-vires“-Kontrolle, also die mögliche Verwerfung kompetenzwidrig erlassener Rechtsakte der EU ging, BVerfGE 126, 286, abrufbar unter:

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html (zuletzt abgerufen am 9.12.2011).

¹⁷ BVerfG-Präsident *Voßkuhle*: „Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, FAZ v. 25.9.2011, abrufbar unter:

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/im-gespraech-andreas-voesskuhle-mehr-europa-laesst-das-grundgesetz-kaum-zu-11369184.html>

(zuletzt abgerufen am 9.12.2011).

¹⁸ Insoweit ist in der Politik in jüngster Zeit einiges in Bewegung geraten: „Von der Leyen fordert die Vereinigten Staaten von Europa“, Spiegel Online v. 27.8.2011, abrufbar unter:

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,782879,00.html> (zuletzt abgerufen am 9.12.2011).