

E n t s c h e i d u n g s b e s p r e c h u n g

Griechenland-Soforthilfe und Euro-Rettungsschirm

1. Art. 38 GG schützt die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen (BVerfGE 89, 155 [172]; 123, 267 [330]). Die abwehrrechtliche Dimension des Art. 38 Abs. 1 GG kommt in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht.

2. a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 [359]). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 [355 f.]; 79, 311 [329]).

b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.

3. a) 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.

b) Es 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.

c) Darüber hinaus muss gesichert sein, dass hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.

4. Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus.

Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen (BVerfGE 89, 155 [199 ff.]; 97, 350 [373]). Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 89, 155 [205]).

5. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, für Gewährleistungen eintreten zu müssen, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren ist. Entsprechendes gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland. (Amtliche Leitsätze)

GG Art. 14 Abs. 1, 20 Abs. 1, 20 Abs. 2, 23 Abs. 1, 38 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 2, 79 Abs. 3, 109 Abs. 3, 115 Abs. 2

WFStG

StabMechG

BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10¹

I. Einführung und Sachverhalt

Die enorme Staatsverschuldung in einzelnen Teilnehmerstaaten² der Europäischen Währungsunion hat dazu geführt, dass diese Staaten sich am Kapitalmarkt nicht mehr mit Krediten für laufende Ausgaben refinanzieren konnten. Um ein Übergreifen auf die anderen in der Europäischen Währungsunion³ teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten zu verhindern, wurden milliardenschwere Rettungspakete geschnürt. Insbesondere Griechenland haben die Teilnehmerstaaten der Eurozone im Mai 2010 mit der sogenannten Griechenland-Soforthilfe in Form von bilateralen, koordinierten Finanzhilfen zu weiterer Liquidität verhelfen müssen.⁴ Die innerstaatliche Umsetzung erfolgte mittels einer Garantieermächtigung im Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (kurz: WFStG⁵). Kurz darauf wurde ein vorübergehender Euro-Rettungsschirm, der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (kurz: EFSM) errichtet, da zu befürchten war, dass weitere Eurostaaten Finanzhilfen benötigen würden.⁶ Der EFSM besteht aus drei Komponenten: (1.) Die auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützte Verordnung EU/407/2010⁷, die Hilfen aus Mitteln der Europäischen Union ermöglicht, (2.) koordinierten Finanzhilfen der EWU-Teilnehmer mittels einer nach luxemburgischem Privatrecht gegründeten Zweckgesellschaft, der Europäischen

¹ Abgedruckt bspw. in NJW 2011, 2946; JZ 2011, 1004; EWS 2011, 420.

² Den sogenannten „PIIGS“: Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien.

³ Im Folgenden „EWU“ abgekürzt.

⁴ Statement by the Euro-Group vom 2.5.2010.

⁵ BGBl. I 2010, S. 537.

⁶ So ist es mit Portugal und Irland dann auch eingetreten.

⁷ ABl. EU 2010 Nr. L 118, S. 1.

Finanzstabilisierungsfazilität (kurz: EFSF⁸) sowie (3.) aus Hilfen des Internationalen Währungsfonds. Hier erfolgte die innerstaatliche Umsetzung ähnlich dem WFStG durch das Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz (kurz: StabMechG⁹). Die vorliegenden Verfassungsbeschwerden richten sich sowohl gegen die deutschen als auch die unionalen Rechtsakte. Die Beschwerdeführer sehen sich dabei durch die VO EU/407/2010 als ultra-vires-Rechtsakt, die intergouvernementalen Vereinbarungen der Regierungsvertreter der EWU-Teilnehmerstaaten sowie durch die WFStG, StabMechG in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 14 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere unter Berücksichtigung der Haushaltsautonomie des Bundestages, verletzt.¹⁰

II. Entscheidung

1. Zulässigkeit

Hinsichtlich der behaupteten Verletzung des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG durch das WFStG und StabMechG sieht das BVerfG die Verfassungsbeschwerden als unzulässig an. Das Gericht führt dazu an, dass die Beschwerdeführer weder eine inflatorische Wirkung noch eine objektive Beeinträchtigung der Kaufkraft des Euro von erheblichem Umfang durch die angegriffenen Hoheitsakte substantiiert geltend machen und es ferner nicht Aufgabe des BVerfG sei, wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen auf negative Folgewirkungen für die Geldwertstabilität hin zu überprüfen.¹¹ Nach Auffassung des BVerfG sind die Verfassungsbeschwerden im Hinblick auf den Beschwerdegegenstand der Verordnung EU/407/2010 resp. die Mitwirkung der Bundesregierung an den intergouvernementalen Vereinbarungen ebenfalls schon als unzulässig zurückzuweisen.¹² Die Beschwerdeführer seien nicht unmittelbar beschwert, weshalb, ungeachtet der zwischen supranationalem Unionsrecht sowie Völkervertragsrecht bestehenden Unterschiede, eine Beschwerdebefugnis im Hinblick darauf nicht gegeben sei.¹³ Zudem handele es sich dabei nicht um einen mit der Verfassungsbeschwerde angreifbaren Hoheitsakt der deutschen öffentlichen Gewalt i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG.¹⁴ Auch ein Unterlassen der EU-Kommission, Maßnahmen gegen die Überschuldung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu unternehmen, ist nicht mittels einer Verfassungsbeschwerde rügefähig, da das Grundgesetz keinen ausdrücklichen, inhaltlich und vom Umfang hinreichend umgrenzten Auftrag enthält, der die Bundesregierung oder die EU-Kommission dazu verpflichte, einzugreifen.¹⁵ Im

Übrigen seien die vorliegenden Verfassungsbeschwerden allerdings zulässig.

2. Begründetheit

Im Rahmen der Begründetheit sieht das BVerfG keine Verletzung der gerügten Grundrechte durch das WFStG und das StabMechG.¹⁶

Prüfungsmaßstab ist nach BVerfG das grundrechtsgleiche Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG, das grundsätzlich auch das Demokratiegebot aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG umfasst und als Verfassungsidentität in Art. 79 Abs. 3 GG garantiert wird.¹⁷ Eine Verletzung des Wahlrechts ist nur gegeben, wenn die parlamentarische Haushaltsverantwortung derart entäußert wird, dass der gegenwärtige oder künftige Bundestag ihr Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben kann. Das Budgetrecht ist ein zentrales Element demokratischer Willensbildung und aktualisiert durch den Haushaltsplan den Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung von öffentlichen Lasten. Der Gesetzgeber hat durch die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 110 Abs. 2 GG eine herausragende Stellung im Budgetrecht und nach Art. 114 GG weitergehend die Berechtigung und sogar die Verpflichtung zur Überprüfung der Haushaltskompetenz. Der Haushaltsplan ist neben seiner Funktion als Wirtschaftsplan staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform.

Als Repräsentanten des Volkes müssen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen wachen.¹⁸ Diese Kontrolle muss auch in einem System intergouvernementalen Regierens – wie es innerhalb der Europäischen Union besteht – gewährleistet sein. Ihre Budgetverantwortung darf nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen werden, sondern bedarf einer vorherigen, konstitutiven Zustimmung. Verfassungsrechtliche Schranke ist in dem Fall Art. 23 GG. Eine Verletzung liegt jedenfalls dann vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger betreffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und so der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen wurden.¹⁹ Der Identitätskern der Verfassung besteht u.a. darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen frei von Fremdbestimmung seitens der Organe der Europäischen Union oder anderer Mitgliedstaaten der EU trifft und so noch „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt.

Dazu stehen laut BVerfG Gewährleistungsermächtigungen, wie sie in § 1 Abs. 1 S. 1 WFStG und § 1 Abs. 1 S. 1 StabMechG vorzufinden sind, in einem Spannungsverhältnis. Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt, dass der Bundestag nicht einem Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus zustimmen darf, der nach einmalig-

⁸ Beschluss der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten v. 9.5.2010, Rats-Dok. 9614/10.

⁹ BGBl. I 2010, S. 627; die letzte Änderung durch BGBl. I 2011, S. 1992 war nicht Gegenstand des Verfahrens.

¹⁰ BVerfG NJW 2011, 2946 (2947) – Euro-Rettungsschirm.

¹¹ BVerfG NJW 2011, 2946 (2949) – Euro-Rettungsschirm.

¹² BVerfG NJW 2011, 2946 (2947) – Euro-Rettungsschirm.

¹³ BVerfG NJW 2011, 2946 (2949 f.) – Euro-Rettungsschirm.

¹⁴ BVerfG NJW 2011, 2946 (2950) – Euro-Rettungsschirm.

¹⁵ BVerfG NJW 2011, 2946 (2950) – Euro-Rettungsschirm.

¹⁶ BVerfG NJW 2011, 2946 (2950) – Euro-Rettungsschirm.

¹⁷ BVerfG NJW 2011, 2946 (2950) – Euro-Rettungsschirm; dort auch im Folgenden.

¹⁸ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951) – Euro-Rettungsschirm; dort auch im Folgenden.

¹⁹ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951) – Euro-Rettungsschirm mit Verweis auf BVerfGE 123, 267 (361) – Lissabon.

gem In-Gang-setzen der Kontrolle und Einwirkung des Bundestages völlig entzogen wird. Dauerhafte völkervertragliche Mechanismen, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, dürfen damit nicht begründet werden. Allerdings muss nicht jede Einzelentscheidung vom Bundestag bewilligt werden, wenn im Übrigen ein hinreichender parlamentarischer Einfluss gesichert wird. Die Europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als wesentlicher, nicht entäußerbarer Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente nicht entgegen, sondern setzen sie sogar voraus. Geschäftsgrundlage und Gegenstand der deutschen Zustimmungsgesetze ist die vertragliche Konzeption der EWU als Stabilitätsgemeinschaft, die ihrerseits bezüglich der Stabilität der Währung parallel zu Art. 88 S. 2 GG sowie Art. 14 Abs. 1 GG läuft.²⁰ Das verfassungsrechtlich determinierte Demokratiegebot wird unionsrechtlich durch das Verbot des unmittelbaren Erwerb von Schuldtiteln (Art. 123 AEUV) und der Haftungsübernahme (sog. bail-out, Art. 125 Abs. 1 AEUV) sowie durch die Stabilitätskriterien gesichert.²¹

Bezüglich der Überprüfung der verbotenen Entäußerung der Haushaltsautonomie ist dem Gesetzgeber ein großer Einschätzungsspielraum zuzusprechen, so dass nur evidente Verletzungen durch das BVerfG überprüft werden dürfen. Eine justiziable Begrenzung für Gewährleistungsübernahmen lässt sich aus dem GG nicht explizit herleiten. Das BVerfG ist ferner der Ansicht, dass die Einhaltung von eventuellen Obergrenzen durch die sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht untersucht werden müsse, da nur eine evidente Überschreitung von äußersten Grenzen am Maßstab des Demokratieprinzips zu messen sei.

Zuletzt stellt das BVerfG fest, dass eine Verletzung des Wahlrechts aus Art. 38 Abs. 1 GG durch das WFStG und das StabMechG nicht vorliegt, da eine verfassungsrechtlich unzulässige Entleerung des Budgetrechts des Bundestages nicht ersichtlich sei. Ein aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3, Art. 20 Abs. 1, 2 GG herzuleitendes Verbot, den gegenwärtigen oder zukünftigen Haushalte des Bundestages mit in der Höhe unverhältnismäßigen Verpflichtungen wie Gewährleistungen zu belasten, werde hier nicht verletzt. Eine Obergrenze könne nur überschritten sein, wenn sich im Eintrittsfall die Gewährleistungen derart auswirkten, dass die Haushaltsautonomie des Bundestages für einen nennenswerten Zeitraum praktisch leerliefe. Eine bloße Einschränkung reiche dabei allerdings noch nicht aus. Der Gesetzgeber habe mit den im WFStG und StabMechG festgelegten Summen²² seinen Einschätzungsspielraum nicht in verfassungswidriger Weise verlassen, da diese Summen notfalls noch refinanzierbar seien. Es komme nicht darauf an, ob die Gewährleis-

tungsaufnahme weitaus größer ist als der größte Haushaltstitel und insgesamt die Hälfte des Bundeshaushaltes überschreite. Das WFStG und das StabMechG begründeten und verfestigten keinen Automatismus, durch den der Bundestag in seiner Haushaltsautonomie beschränkt sei. Insofern gewährleisten die Zustimmungsgesetze zu den Unionsverträgen nach Ansicht des BVerfG in hinreichend bestimmter Weise, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht einem Selbstlauf einer nicht steuerbaren Haftungsgemeinschaft unterworfen würde. Da das WFStG die Gewährleistungsermächtigung der Höhe nach beschränkt sowie ihren Zweck und die Modalitäten festlegt, sei es zudem hinnehmbar, dass die Beteiligung des Bundestags am weiteren Gesetzesvollzug nur in Form von Unterrichtungen des Haushaltsausschusses stattfindet.²³ Das StabMechG legt Zweck und Grundmodalitäten sowie das Volumen möglicher Gewährleistungen fest, das durch die Bundesregierung oder die Zweckgesellschaft EFSF nicht verändert werden kann und einem von wirtschafts- und finanzpolitischen Programm in dem in Anspruch nehmenden Staat abhängig gemacht wird. Allerdings genüge das in § 1 Abs. 4 StabMechG gestufte Beteiligungsverfahren des Haushaltsausschusses nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der parlamentarische Einfluss sei dadurch nicht hinreichend gesichert, dass sich um ein Einvernehmen bemüht wird. Die Haushaltsautonomie werde so in einer das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG berührenden Weise tangiert. Damit müsse § 1 Abs. 4 S. 1 StabMechG derart verfassungskonform ausgelegt werden, als in den in § 1 Abs. 4 S. 3 StabMechG genannten Fällen die Verpflichtung zur Einholung der Zustimmung des Haushaltsausschusses besteht und nicht bloß ein Bemühen um Einvernehmen.

III. Würdigung

1. Teilunzulässigkeit

a) Europarechtliche Vorfragen

Das BVerfG verwirft mit selbstbewussten Worten die hochbrisanten, materiell-rechtlichen Fragen des Unionsrechts.²⁴ Zentrale Frage ist hier die Verletzung der Nichtauslösklausel (sog. „bail-out-Verbot“) des Art. 125 Abs. 1 AEUV durch die vereinbarten Finanzhilfen. Diese Norm verbietet eine Haftung der Europäischen Union (Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV) und der Mitgliedstaaten (Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV) für die Verbindlichkeiten von Zentralregierungen, regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften.²⁵ Dies erscheint auf den ersten Blick denknotwendig und folgerichtig, zumal das BVerfG als Prüfungsmaßstab nach Art. 93 Abs. 1

²⁰ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951) – *Euro-Rettungsschirm*.

²¹ BVerfG NJW 2011, 2946 (2952) – *Euro-Rettungsschirm*; dort auch im Folgenden.

²² Insgesamt rund 170 Mrd. €; hierbei hat die im September 2011 beschlossene Aufstockung auf rund 211 Mrd. € (siehe dazu BGBl. I 2011, S. 1992) noch keine Berücksichtigung gefunden.

²³ BVerfG NJW 2011, 2946 (2953) – *Euro-Rettungsschirm*; dort auch im Folgenden.

²⁴ Ähnlich *Thym*, JZ 2011, 1011 (1011).

²⁵ Zu dieser Problematik bspw. *Calliess*, ZEuS 2011, 213; *Häde*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV-Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 125 AEUV Rn. 1 ff.; *Hentschelmann*, EuR 2011, 282; *Heß*, ZJS 2010, 473; *Khan*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV-Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 125 AEUV Rn. 1 ff. und Art. 122 AEUV Rn. 6 ff.; *Louis*, CMLRev. 2010, 971.

Nr. 4a GG, § 13 Abs. 1 Nr. 6, § 90 Abs. 1 BVerfGG an sich nur Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte des Grundgesetzes anlegen darf.²⁶ Damit verschließt sich die Überprüfung von Unionsrecht, die dem EuGH vorbehalten bleibt. Allerdings ist die Klärung dieser Frage nicht von geringer Bedeutung für die Bewertung der entsprechenden deutschen Gesetze.²⁷ Das Unionsrecht determiniert als Vorfrage hier die die Beurteilung der Verfassungswidrigkeit der deutschen Gesetze. Allein dies reicht zwar nicht zur Begründung einer Überprüfungscompetenz von Maßnahmen auf Unionsebene (wie der Verordnung EU/407/2010) oder von intergouvernementalen Vereinbarungen (etwa diejenige zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität²⁸) aus. Allerdings behält sich das BVerfG seit der Maastricht-Entscheidung²⁹, die in der Lissabon-Entscheidung³⁰ zuletzt bestätigt wurde, vor, zu überprüfen, ob Rechtsakte der Europäischen Union noch von den deutschen Zustimmungsgesetzen gedeckt sind (sog. ultra-vires-Kontrolle). Bezüglich der Verordnung könnte eine Überprüfungscompetenz des BVerfG noch herzuleiten sein. Zwar hat das BVerfG die Anforderungen an die Darlegung eines ultra-vires-Rechtsaktes im Lissabon-Urteil nicht näher definiert.³¹ Hier hätte das BVerfG allerdings Mut gegenüber dem EuGH beweisen können und die Verordnung als sog. ausbrechenden Rechtsakt qualifizieren können. Da das BVerfG im Honeywell-Urteil³² die Anforderungen an eine Einordnung als ausbrechenden Rechtsakt mit der Hürde der offensichtlichen Verletzung und strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten³³ belegt hat und die Einordnung der Maßnahmen sowohl in der Wissenschaft als auch auf politischer Ebene nicht unumstritten ist, überrascht die daher schon prognostizierte Unzulässigkeit³⁴ im Hinblick auf diese Frage wenig. Auch eine Vorlage an den EuGH zur Klärung der Frage der Vereinbarkeit der Verordnung mit dem primären Unionsrecht im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV hätte das Verfahren zwar erheblich verzögert, jedoch Klarheit bringen können, zumal die in der Zulässigkeit geforderte Entscheidungserheblichkeit nicht von der Hand zu weisen ist. Zwar ist das BVerfG nicht in den Instanzenzug eingebunden und so-

mit kein letztinstanzliches Gericht im institutionellen Sinne, allerdings hätte es in diesem Urteil zumindest einige Worte zu einer Vorlage an den EuGH verlieren können. Unabhängig davon, ob das BVerfG zu einer Vorlage an den EuGH verpflichtet wäre,³⁵ hätte es so zu der Klärung dieser hochbrisanten Frage beitragen können.³⁶ Dass das BVerfG diesen Fall nicht ohne einen Rückgriff auf das Unionsrecht abschließend bewerten kann, zeigt es selbst in seiner Begründetheitsprüfung.³⁷ Erstaunlich ist aus prozessualer Sicht, dass das BVerfG diesen Schritt gescheut hat, obwohl der EuGH die Anwendung des Klageverbots nach Art. 126 Abs. 10 AEUV über die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten nicht über die dort genannten Vertragsverletzungsverfahren hinaus anwendet.³⁸ Letztlich hätte das BVerfG allerdings die faktische Aufgabe der Nichtauslösungsklausel aus Art. 125 AEUV, die durch die Gewährung von Finanzhilfen einen Schritt in Richtung Finanzausgleich und damit zu einer schleichenden Staatswerdung Europas bedeuten kann,³⁹ als Anknüpfungspunkt für eine Identitätskontrolle nehmen und der eigenen Überprüfung unterziehen können.

Wenn das BVerfG allerdings die zwischenstaatliche Vereinbarung zur EFSF als zwischenstaatliche Rechtskonstruktion überprüfen soll, so kann dies im Rahmen einer ultra-vires-Kontrolle auf den ersten Blick zwar nicht erfolgen, da es sich nicht um einen Sekundärrechtsakt der Europäischen Union handelt.⁴⁰ Wenn statuiert wird, es handele sich hierbei nicht um die Übertragung von Hoheitsrechten,⁴¹ so kann das im Ergebnis auch überzeugen. Das BVerfG macht in diesem Urteil zwar unmissverständlich klar,⁴² dass die Budgetverantwortung des Bundestages durch diese Finanzhilfen tangiert wird.⁴³ So wird sie in gewissem Maße an die EFSF zwar abgegeben, allerdings ist sie in Inhalt und Umfang begrenzt. Der Bundestag kann damit im Sinne des BVerfG also „Herr seiner Entschlüsse“⁴⁴ bleiben und sein Hoheitsrecht weiter ausüben. Somit ist eine Überprüfung der EFSF im Rahmen einer ultra-vires-Kontrolle nicht ohne weiteres möglich.⁴⁵

²⁶ Zur Verfassungsbeschwerde näher bspw. *Haratsch*, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 37 ff.; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 35. EL 2011, § 90 Rn. 123 ff.

²⁷ Als „bemerkenswerte Leerstelle“ bezeichnet sie *Thym*, JZ 2011, 1011 (1014).

²⁸ Der Rahmenvertrag ist hier in der neuesten Fassung in englischer Sprache abrufbar:

http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf (letzter Aufruf am 14.11.2011).

²⁹ BVerfGE 89, 155 (188, 210) – Maastricht.

³⁰ BVerfGE 123, 267 (353) – Lissabon = ZJS 2010, 122 m. Anm. *Haratsch*.

³¹ BVerfGE 123, 267 (330 ff., 354 ff.) – Lissabon.

³² BVerfGE 126, 286 – Honeywell.

³³ BVerfGE 126, 286 (309) – Honeywell.

³⁴ Bspw. *Thym*, EuZW 2011, 167 (170); *ders.*, JZ 2011, 1011 (1014).

³⁵ Zum Vorabentscheidungsverfahren siehe bspw. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 560 ff.; *Herdegen*, Europarecht, 13. Aufl. 2011, § 9 Rn. 25 ff.; *Schroeder*, Europarecht, 2. Aufl. 2011, § 9 Rn. 70 ff.; umfassend *Pechstein*, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 740 ff.

³⁶ Für eine Vorlageverpflichtung des BVerfG bspw. *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 35), Rn. 565; a.A. wohl *Middeke*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes der EU, 2. Aufl. 2003, Rn. 57 m.w.N.; weiterführend *Warnke*, Die Vorlagepflicht nach Art. 234 III EGV in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG, 2004.

³⁷ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951 f.) – Euro-Rettungsschirm.

³⁸ EuGH, Slg. I 2004, 6679, Rn. 35 (Kommission v. Rat); dazu auch *Häde* (Fn. 25), Art. 126 AEUV Rn. 71 m.w.N.

³⁹ *Faßbender*, NVwZ 2010, 799 (801).

⁴⁰ So bereits zutreffend *Thym*, EuZW 2011, 167 (169).

⁴¹ Ebenfalls *Thym*, EuZW 2011, 167 (169).

⁴² BVerfG NJW 2011, 2946 (2950) – Euro-Rettungsschirm.

⁴³ Dazu sogleich unter III. 3.

⁴⁴ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951) – Euro-Rettungsschirm.

⁴⁵ So etwa schon *Thym*, EuZW 2011, 167 (168).

Dem BVerfG muss es, insbesondere in einem System intergouvernementalen Regierens, jedoch möglich sein, von der Bundesregierung abgeschlossene privatrechtliche Verträge auch im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde zu überprüfen. Der Überprüfung solcher Verträge darf sich das BVerfG nicht verschließen, sie muss als ultima ratio möglich bleiben. Da das StabMechG jedoch als deutsches Gesetz erlassen worden ist, kann es als Akt der deutschen öffentlichen Gewalt auch Gegenstand im Verfassungsbeschwerdeverfahren sein. Lediglich die Klärung von Verstößen gegen das Unionsrecht muss letztendlich dem EuGH vorbehalten bleiben.

Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass die Teilunzulässigkeit in Fortschreibung der bisherigen Judikatur des BVerfG konsequent ist. Hier hat das BVerfG allerdings die Chance vertan, sein Verhältnis zum EuGH fortzuentwickeln und die materiell-rechtlichen Fragen einer intergouvernementalen Vereinbarung innerhalb einer Verfassungsbeschwerde zu klären. Auch eine nähere Begründung dieser Entscheidung wird nicht präsentiert.

b) Schutzbereich des Art. 14 GG

Wenn das BVerfG feststellt, die Verletzung des Schutzbereiches von Art. 14 Abs. 1 GG sei nicht hinreichend dargelegt und müsse deshalb nicht weiter überprüft werden, so verlagert es zwar einen Teil der Begründetheitsprüfung in seine Überlegungen zur Zulässigkeit der Beschwerde, allerdings ist eine solche summarische Prüfung einer möglichen Betroffenheit üblich. An dieser Stelle ist zu konstatieren, dass die Darlegung einer Verletzung durch die Beschwerdeführer jedoch nicht nachvollziehbar ist. Wenn nach dem BVerfG der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG die Geldwertstabilität nur insoweit umfasst, als ein Einfluss der Bundesorgane darauf stets erhalten bleiben muss, ist dem noch zuzustimmen.⁴⁶ Ein Grundrecht auf eine stabile Währung lässt sich aus der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG allerdings nicht entnehmen.⁴⁷

2. Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG und finanzverfassungsrechtliche Fragen

Die Prüfung des mittlerweile zum subjektiven grundrechtsgleichen Recht weiterentwickelten Art. 38 Abs. 1 GG im Rahmen einer Identitätskontrolle erfolgt in der Entscheidung dogmatisch nachvollziehbar und konsequent. Über Rang und Inhalt des Wahlrechts als grundrechtsgleiches Recht lässt sich unabhängig von dieser Entscheidung schon trefflich streiten.⁴⁸ Folgerichtig ist es zwar, wenn das BVerfG die Stabilität der Währungsunion als Geschäftsgrundlage für das deutsche Zustimmungsgesetz ansieht,⁴⁹ die unionsrechtlichen Grundlagen dafür jedoch nicht weiter überprüft.⁵⁰ Eine Überprüfung der dem Primärrecht immanenten Geschäftsgrundlage

der Währungsunion in Form ihrer Stabilität müsste an dieser Stelle allerdings zwingend erfolgen, um einen ausbrechenden Rechtsakt und somit eine Verfassungswidrigkeit ausschließen zu können. Dies versäumt das BVerfG an dieser Stelle bedauerlicherweise.

Die Reichweite der finanzverfassungsrechtlichen Implikationen erreicht für eine Verfassungsbeschwerde einen bedenklich großen Rahmen, der im vorliegenden Fall jedoch nicht kleiner hätte ausfallen dürfen. Zwar ist die Prüfung im Wesentlichen auf Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte beschränkt, die Auslegung bedarf aber teilweise des Rückgriffs auf andere im Grundgesetz verankerte Normen. Auch wenn das BVerfG im Rahmen der Prüfung von Art. 38 Abs. 1 GG konsequenterweise finanzverfassungsrechtliche Vorschriften untersucht, kann seiner Auslegung nicht uneingeschränkt Folge geleistet werden. Es untersucht zwar hinreichend, ob und inwieweit der Gesetzgeber haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen darf.⁵¹ Wenn das BVerfG feststellt, dass auf die durch die Föderalismusreform II⁵² eingeführte sog. Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG nicht einzugehen ist, so ist auch das nur begrenzt nachvollziehbar. Zwar beinhaltet sie vom Wortlaut her nicht das Verbot, Gewährleistungsermächtigungen im Außenverhältnis einzugehen,⁵³ allerdings verkennt das BVerfG die Folgen der in § 1 Abs. 1 WFStG und § 1 Abs. 1 StabMechG normierten Gewährleistungsermächtigungen im Falle einer Inanspruchnahme. Das BVerfG setzt sich hier nicht genügend mit der teilweise in der Literatur⁵⁴ aufgetretenen Kritik auseinander. Zwar überlässt das BVerfG dem Gesetzgeber – was die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen angeht – zutreffenderweise einen großen Entscheidungsspielraum. Allerdings hätte die gravierende und besonders schwerwiegende Verletzung dieses Spielraums überprüft werden müssen. Das betrifft die Fragen, ob die Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG implizit vorsehen, dass der zukünftige Haushaltsgesetzgeber vom derzeitigen Gesetzgeber verlangen kann, eben nicht in eine Lage gebracht zu werden, die ihn durch Fälligwerden von Gewährleistungsermächtigungen zwingt, gegen die Schuldenbremse zu verstoßen.⁵⁵ Vor diesem Gedanken hätte auch die Überprüfung der Höhe der Gewährleistungsermächtigungen erfolgen müssen. Wenn das BVerfG der Auffassung ist, eine Gewährleistungsermächtigung mit dem Volumen von mehr als der Hälfte des Bundeshaushalts tangiert die Schuldenbremse nicht, so muss zwingend der vorgenannte Gedanke greifen. Somit sind diese Überlegungen gleichwohl zu kurz gegriffen und hätten aber zumindest berücksichtigt werden müssen.

⁴⁶ So bspw. auch *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 62. EL 2011, Art. 14 Rn. 185 m.w.N.

⁴⁷ Str., dazu *Papier* (Fn. 46), Rn. 184 m.w.N. zum Streitstand; ähnlich *Knopp*, NJW 2010, 1777 (1781).

⁴⁸ Dagegen bspw. *Bethge* (Fn. 25), Rn. 112 ff. m.w.N.

⁴⁹ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951) – Euro-Rettungsschirm.

⁵⁰ Dazu bereits III. 1. a).

⁵¹ BVerfG NJW 2011, 2946 (2951) – Euro-Rettungsschirm.

⁵² BGBl. I 2009, S. 2248.

⁵³ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1915).

⁵⁴ Vor allem *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1915), dort auch im Folgenden; im Ergebnis a.A. *Polzin*, DÖV 2011, 209 (211).

⁵⁵ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1915 f.).

4. Bestimmtheit und Bundestagsbeteiligung

Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungen und das Verbot von Blankettermächtigungen sichern einen hinreichenden Einfluss des Bundestages. Damit wird den Anforderungen aus Art. 38 Abs. 1 GG Rechnung getragen und das Demokratieprinzip gestärkt.⁵⁶ Je nach Ausgestaltung der in Rede stehenden gemeinsamen Staatsanleihen der Euro-Mitglieder (sog. Euro-Bonds) könnten diese gegen das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG verstoßen, da sie eben nach Eingang-Setzen nicht mehr vom Bundestag kontrollierbar wären.

Die in Form einer verfassungskonformen Auslegung vom BVerfG geforderte vorherige Zustimmung zu den Gewährleistungsermächtigungen nach § 1 Abs. 4 S. 1 StabMechG ist konsequent. Ein bloßes Bemühen kann hier nicht ausreichen, insbesondere wenn die Tragweite solcher Entscheidungen und das Wahlrecht in seiner in diesem Urteil benannten Ausprägung aus dem Demokratieprinzip berücksichtigt werden. Zur Ausgestaltung dieser Parlamentsbeteiligung sowie ihren Anforderungen verliert das BVerfG jedoch kein Wort.⁵⁷ Spricht es im Obersatz vom Bundestag, so lässt es eine Beteiligung des Haushaltsausschusses im Folgenden genügen.⁵⁸ Die daraufhin beschlossene Reform des StabMechG⁵⁹, die ein abgestuftes Zustimmungsverfahren je nach Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit der Entscheidung vorsieht, wurde allerdings vom BVerfG im Beschluss v. 27.10.2011⁶⁰ im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig ausgesetzt. Insbesondere das darin vorgesehene sog. „9er-Gremium“ aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses werde der Budgetverantwortung des gesamten Bundestages nicht gerecht. Bis zur Entscheidung in der Hauptsache muss fortan das Plenum des Bundestages entscheiden.⁶¹ Das BVerfG deutet hier schon an, dass in Zukunft vielleicht eine Beteiligung des Bundestages der Regelfall sein müsste und die Anforderungen für ein kleineres Gremium durchaus auch gesetzlich festzuschreiben sind.

5. Grenzen der europäischen Integration

Wenn es um die Fortentwicklung der europäischen Integration geht, so lässt sich aus dem Verdikt des BVerfG schließen, dass die aktuellen Reformüberlegungen, einschließlich der geplanten Ergänzung des Art. 136 AEUV, auf den der dauerhafte Euro-Rettungsschirm ESM gestützt werden soll,⁶² nicht ohne weiteres die Hürde des Art. 79 Abs. 3 GG mehr passieren dürften. Die Haushaltsautonomie des Bundestages wäre bei einem solchen dauerhaften Transfermechanismus in größtem Maße berührt. Eine Entäußerung dieser Kernkompetenz des Bundestages auf eine supranationale europäische Ebene ist aufgrund der in Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 23 Abs. 1

GG festgeschriebenen Beschränkungen nicht möglich. Dieser nächste Integrationsschritt müsste aufgrund der Übertragung von essentiellen Staatsaufgaben vergleichbar einem echten bundesstaatsähnlichem Finanzausgleich⁶³ schon mittels einer Volksabstimmung nach Art. 146 GG und einer neuen deutschen Verfassung von der verfassungsgebenden Gewalt legitimiert werden.⁶⁴ Zwar ist schon in der Präambel des GG das Ziel der europäischen Einigung festgeschrieben. Ob das BVerfG den dauerhaften Rettungsschirm ESM allerdings als verfassungswidrig verwirft, bleibt mehr als fraglich. Wenn gleich weitere Reformen der Unionsverträge mit mehr Kompetenzen der Union im Bereich der Fiskalpolitik bereits überlegt werden,⁶⁵ so können solche Weiterentwicklungen der Verträge zwar nach den Erfahrungen dieser Staatsschuldenkrise mehr als wünschenswert sein. Es ist dem BVerfG hier, auch nach diesem Urteil, allerdings durchaus zuzumuten, der Politik die grundgesetzlichen Grenzen der europäischen Integration deutlich aufzuzeigen.

IV. Fazit und Ausblick

Die Euro-Rettungsschirm-Entscheidung des BVerfG kann sich in die Tradition des Lissabon- und des Honeywell-Urteils einreihen. Dort werden grundgesetzliche Hürden für die europäische Integration aufgezeigt, jedoch im konkreten Fall dann unangewendet gelassen.⁶⁶ Die Ablehnung der Zulässigkeit in Fragen des Unionsrechts ist zumindest im Hinblick auf eine fehlende Vorlage dieser Fragen zum EuGH schwer nachvollziehbar. Diese hätte einen sinnvollen Beitrag zur Fortentwicklung dieser Frage bieten können. Auch eine eventuelle faktische Vertragsänderung hätte im Rahmen einer ultra-vires-Prüfung näherer Betrachtung unterzogen werden können. Allerdings ist zuzugeben, dass diese Frage sowohl große politische als auch ökonomische Brisanz aufweist und das BVerfG insofern vielleicht den Konflikt und die Reaktion der Finanzmärkte gescheut hat. Wenn das BVerfG mit diesem Urteil wieder das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG in seiner subjektiven Ausprägung als grundrechtsgleiches Recht stärkt, so kann das nur begrüßt werden, um eine angemessene Repräsentation des Deutschen Volkes bei Maßnahmen zur Rettung des Euro zu gewährleisten. Wie sich diese Frage weiterentwickeln wird, bleibt abzuwarten. Die einstweilige Anordnung des BVerfG v. 27.10.2011⁶⁷ zeigt, dass die als Reaktion auf die Euro-Rettungsschirm-Entscheidung veränderten Verfahren zur Beteiligung des Bundestages die dort nicht näher bestimmten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllen. Ob weitere Integrationsschritte in fiskalpolitischer Hinsicht noch mit dem Grundgesetz zu vereinbaren wären, ist weiterhin mehr als nur fraglich.

Wiss. Mitarbeiter Sebastian Piecha, Hagen

⁵⁶ Kritisch zum Zeitpunkt des Zustimmungserfordernisses *Thym, JZ 2011, 1011 (1011)*.

⁵⁷ Näher dazu *Thym, JZ 2011, 1011 (1012 f.)*.

⁵⁸ So schon *Thym, JZ 2011, 1011 (1012)*.

⁵⁹ BGBl. I 2011, S. 1992.

⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 27.10.2011 – 2 BvE 8/11.

⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 27.10.2011 – 2 BvE 8/11, Rn. 83.

⁶² S. dazu die Schlussfolgerungen des Rates v. 16./17.12.2011, EUCO 30/1/10 REV 1.

⁶³ Ähnlich *Faßbender, NVwZ 2010, 799 (801)*.

⁶⁴ In diese Richtung gehend BVerfGE 123, 267 (311) – Lissabon.

⁶⁵ Dazu bspw. *Busse, FAZ v. 22.10.2011, S. 3*.

⁶⁶ Ähnlich *Thym, JZ 2011, 1011 (1014)*.

⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 27.10.2011 – 2 BvE 8/11.