

„Ja ... aber“ – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Euro-Rettungsschirm

Einleitung

Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 12. September 2012 ein richtungsweisendes Urteil über mehrere Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verkündet, das nicht nur die deutsche Politik in Atem hielt, sondern auch in Europa für Aufsehen sorgte. Die Urteilsverkündung wurde national wie international von einem Medieninteresse begleitet, das selbst die Karlsruher Verfassungsrichter nicht jeden Tag erleben. Bereits im August 2012 bezeichnete die Londoner „Financial Times“ den 12. September 2012 als „Germany’s Judgement Day“¹ und erklärte die anstehende Entscheidung der höchsten deutschen Richter zur maßgeblichen Weichenstellung im Kampf um die europäische Gemeinschaftswährung.

Hintergrund

Mit den Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verfolgten die rund 37.000 Antragsteller – unter Ihnen die Bundestagsfraktion der Partei „DIE LINKE“ und der eurokritische CSU-Politiker Klaus-Peter Gauweiler – das Ziel, dem Bundespräsidenten bis zur Entscheidung über die jeweilige Hauptsache zu untersagen, die von Bundestag und Bundesrat am 29. Juni 2012 als Maßnahmen zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise im Euroraum beschlossenen Gesetze zu unterzeichnen und auszufertigen. Im Einzelnen handelt es sich hierbei vor allem um das Zustimmungsgesetz zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV), um das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt) sowie um das Zustimmungsgesetz zum Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist².

Der Abschluss der entsprechenden Gesetzgebungsverfahren ist Voraussetzung für die Ratifikation der mit ihnen gebilligten völkerrechtlichen Verträge über die Etablierung eines dauerhaften Euro-Rettungsschirms. Der neu einzurichtende Euro-Rettungsfonds ESM, der als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg organisiert ist, soll zahlungsunfähige Mitgliedsstaaten der Euro-Zone und andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union finanziell mit Krediten der Gemeinschaft der Euro-Staaten unterstützen. Aufgabe des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und Mitgliedsstaaten, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets

insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist³. Die wesentlichen Finanzierungsinstrumente des ESM bilden dabei Notkredite und Bürgschaften, die auch als „Haftungsgarantien“ bezeichnet werden, und dafür sorgen, dass überschuldete Mitgliedsstaaten Kredite zu subventionierten Darlehensbedingungen erhalten. Im Gegenzug muss jeder Mitgliedsstaat, der die finanziellen Unterstützungen des ESM in Anspruch nimmt, ein makroökonomisches Anpassungsprogramm umsetzen sowie eine tiefgehende Analyse über die Nachhaltigkeit seiner Staatsschuldensituation vornehmen. Zu diesem Zweck soll dem ESM ein anfängliches Stammkapital von 700 Milliarden Euro zur Verfügung stehen, von denen entsprechend den quotenmäßigen Anteilen der Euro-Staaten an der Europäischen Zentralbank rund 190 Milliarden auf Deutschland entfallen.

Verfahren

Das Bundesverfassungsgericht nahm sich für die Entscheidung über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mehr Zeit, als es in derartigen verfassungsgerichtlichen Eilverfahren – diese sind lediglich auf Erlass einer vorläufigen Entscheidung gerichtet – üblich ist. So fällte das Gericht das Urteil nicht lediglich an Hand der eingereichten Schriftsätze, sondern beraumte für den 10. Juli 2012 eine im vorläufigen Rechtsschutz eher ungewöhnliche mündliche Verhandlung an. Diese Vorgehensweise und die bemerkenswert lange Verfahrensdauer sind ein Beleg für die Tragweite der Entscheidung und weisen darauf hin, dass der Senat sich genauer bei den Klägern und der Bundesregierung über Einzelheiten von ESM und Fiskalpakt erkundigen und die Rechtsfolgen ihrer Eilentscheidung erörtern wollte⁴.

Ein solches erhöhte Maß an Sorgfalt findet auch rechtlich seinen Niederschlag in der späteren Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht beschränkte seine Prüfung in den Eilverfahren – abweichend vom regelmäßigen Prüfungsumfang im Verfahren der einstweiligen Anordnung – nicht auf eine reine Folgenabwägung, sondern prüfte die Zustimmungsgesetze zu den völkerrechtlichen Verträgen summarisch auf ihre Verfassungskonformität. Eine derartige summarische Prüfung der Rechtslage war nach Auffassung des Gerichts geboten, weil die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifikation der Verträge völkerrechtliche Bindungen eingehen würde, von denen sie sich nicht mehr ohne weiteres lösen könnte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine Verletzung der durch Art. 79 III GG geschützten grundlegenden Verfassungsprinzipien in Rede stand; in einer derartigen Situation betrachtete es das Bundesverfassungsgericht als seine Aufgabe, die Identität der Verfassung zu schützen und sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland keine völkerrechtlichen Bindungen eingeht, die mit tragenden verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar sind⁵.

Urteil

Vor diesem Hintergrund hatte das Bundesverfassungsgericht darüber zu urteilen, ob die Ratifikation des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit dem Grundgesetz in Einklang steht. Die zentrale verfassungsrechtliche Frage bestand darin, ob die Zustimmung zum Euro-Rettungsschirm dem grundgesetzlich verankerten Demokratiegebot hinreichend Rechnung trägt. Das parlamentarische Mitwirkungsrecht (Art. 38 I 1 GG) gewährleistet als grundrechtsgleiches Recht die Selbstbestimmung der Bürger, garantiert die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt⁶ und umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 I, II GG, die Art. 79 III GG als Identität der Verfassung auch vor dem Zugriff durch den verfassungsändernden Gesetzgeber schützt⁷. Wie das Gericht bereits in der Entscheidung zur Griechenland-Hilfe und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität vom 7. September 2011 betonte, verlangt das Wahlrecht aus Art. 38 I 1 GG iVm dem Demokratieprinzip aus Art. 20 I, II GG, dass die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand als elementarer Bestandteil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat in der Hand des Deutschen Bundestages verbleibt.⁸

Hierzu das Bundesverfassungsgericht⁹:

Auch in einem System intergouvernementalen Regierens müssen die Abgeordneten als gewählte Repräsentanten des Volkes die Kontrolle über fundamentale haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Insofern ist es dem Deutschen Bundestag untersagt, finanzwirksame Mechanismen zu begründen, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne erneute konstitutive Zustimmung des Bundestages führen können. Es ist dem Bundestag insoweit auch als Gesetzgeber verwehrt, dauerhafte völkervertragsrechtliche Mechanismen zu etablieren, 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. Auch bei der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln muss hinreichender parlamentarischer Einfluss gesichert sein.

Diesen Anforderungen werden die angegriffenen Zustimmungsgesetze nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts weitgehend gerecht. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung überwiegend als unbegründet zurückgewiesen.

Der Tenor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Wortlaut:

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Anträge mit der Maßgabe abgelehnt, dass eine Ratifizierung des ESM-Vertrages nur zulässig ist, wenn völkerrechtlich sichergestellt wird, dass

1. durch die in Art. 8 V 1 des ESM-Vertrages (ESMV) geregelte Haftungsbeschränkung sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag der Höhe nach auf ihren Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM (190.024.800.000 Euro) begrenzt sind und keine Vorschrift dieses Vertrages so ausgelegt werden darf, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden,

2. die Regelungen des ESM-Vertrages über die Unverletzlichkeit der Unterlagen des ESM (Art. 32 V, Art. 35 I ESMV) und die berufliche Schweigepflicht aller für den ESM tätigen Personen (Art. 34 ESMV) einer umfassenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates nicht entgegenstehen.

Die Bundesrepublik Deutschland muss zum Ausdruck bringen, dass sie an den ESM-Vertrag insgesamt nicht gebunden sein will, falls sich die von ihr geltend zu machenden Vorbehalte als unwirksam erweisen sollten.

Die Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen blieben also im Wesentlichen erfolglos. Das Bundesverfassungsgericht hat den Euro-Rettungsschirm grundsätzlich für verfassungskonform erklärt, gleichwohl allerdings zwei Auflagen zur zwingenden Voraussetzung gemacht – eine grundsätzliche Haftungsobergrenze von rund 190 Milliarden Euro sowie eine Gewährleistung der parlamentarischen Informationsrechte. Unter Erklärung entsprechender völkerrechtlicher Vorbehalte kann Deutschland als nunmehr letztes Euro-Land dem dauerhaften Euro-Rettungsschirm ESM beitreten und damit auf europäischer Ebene den Weg für den Stabilitätsmechanismus ebnen.

Kritische Würdigung

Das Urteil, mit dem das Bundesverfassungsgericht, das allenthalben erwartete „Ja ... aber“ formulierte, liegt auf der Linie dessen eigener Rechtsprechung. Unter dem amtierenden Verfassungsgerichtspräsidenten Andreas Voßkuhle, der gelegentlich bereits als „Ja-aber-Sager“ bezeichnet wird¹⁰, erfolgte die Entscheidungsfindung meist einstimmig, was sich zuletzt in dem Lissabon-Urteil im Juni 2009¹¹ manifestierte. Alle acht Richter erklärten das Zustimmungsgesetz zum EU-Vertrag von Lissabon für verfassungsgemäß, setzen der weiteren europäischen Integration aber zugleich Grenzen, indem sie einen Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat nach dem deutschen Grundgesetz für unzulässig erklärten. Ebenso billigte Karlsruhe im vergangenen Jahr die ersten Rettungspakete für Griechenland und den Vorgänger des ESM, den vorläufigen Rettungsschirm EFSF, betonte aber dabei allerdings gleichermaßen, dass der Bundestag keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen dürfe, die zu unüberschaubaren Belastungen führen könnten. Im Frühjahr erklärte das Bundesverfassungsgericht sodann das Sondergremium des Bundestages für dringende Entscheidungen über Hilfsmaßnahmen des Euro-Rettungsschirms EFSF im Wesentlichen für verfassungswidrig und stärkte so die Rechte des Bundestages, der – wie das

Bundesverfassungsgericht erst im Sommer klarstellte – in Angelegenheiten der Europäischen Union „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ unterrichtet werden müsse¹². Das Bundesverfassungsgericht hat also, nimmt man die jüngsten Entscheidungen zur europäischen Integration zum Maßstab, stets den Bundestag als Ort der demokratischen Entscheidung verteidigt und dessen Rechte unterstrichen, die großen Linien der Europapolitik und die gemeinsamen Bestrebungen der Mitgliedsstaaten aber nie durchkreuzt. „Europa fordert den demokratischen Verfassungsstaat ebenso wie der demokratische Verfassungsstaat Europa fordert“, sagte Voßkuhle demgemäß auch zu Beginn der mündliche Verhandlung am 10. Juli 2012. So wundert es nicht, dass das Bundesverfassungsgericht auch in diesem Urteil erneut „Ja“ zu einem gemeinsamen Europa sagte und den ESM passieren ließ, zugleich jedoch ein „Aber“ formulierte und die Rolle der nationalen Parlamente in den Blick nahm.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausdrücklich betont, dass eine grundsätzliche Haftungsobergrenze von rund 190 Milliarden Euro sowie eine Gewährleistung der parlamentarischen Informationsrechte „völkerrechtlich sichergestellt“ werden müssten. Damit hat das Bundesverfassungsgericht, dessen Aufgabe die Wahrung der nationalen Verfassung ist, bindende völkerrechtliche Vorbehalte verlangt und so erstmalig den politischen Verantwortungsträgern unmittelbare Vorgaben gemacht, die über den nationalen Rahmen hinausgehen. So wertete einer der Antragsteller, CSU-Politiker Klaus-Peter Gauweiler, das Urteil in einem Fernsehinterview auch als „rechtliche Sensation“ und wies darauf hin, dass das Gericht „noch nie [...] die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages davon abhängig gemacht“ habe, „dass der Bundespräsident bei der Ratifikation völkerrechtliche Vorbehalte erklärt“¹³. War das Urteil wirtschafts- und europapolitisch ohnehin von enormer Tragweite, so gewinnt es vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht nunmehr auch juristisches Neuland beschritten hat, an zusätzlicher Bedeutung.

Gleichwohl sind gegen das Urteil durchaus rechtliche Bedenken angezeigt. Dies gilt zunächst für eine Passage der Entscheidung, in der das Bundesverfassungsgericht auch die Regelung des Art. 4 VIII 1 ESMV, wonach sämtliche Stimmrechte eines Mitgliedsstaates ausgesetzt werden, wenn dieser seinen Einzahlungspflichten gegenüber dem ESM nicht vollumfänglich nachkommt, für mit dem Grundgesetz vereinbar hält¹⁴. Zwar bezeichnet das Bundesverfassungsgericht diese Vorschrift „im Hinblick auf ihre potentiell weitreichenden Folgen unter dem Gesichtspunkt der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ selbst als „nicht unproblematisch, da der betroffene Staat für die Dauer seiner Säumnis keinen Einfluss mehr auf Entscheidungen des ESM besitzt“. Gleichwohl seien die Anforderungen an die innerstaatlich vorgesehene Beteiligung des Bundestages an den Entscheidungen des deutschen Vertreters in den Organen gewahrt, weil der Bundestag „dafür Sorge tragen kann und muss, dass es nicht zu einer Aussetzung des deutschen Stimmrechts kommt“. Das Parlament habe haushaltsrechtliche Vorkehrungen dafür zu treffen, dass Deutschland die geschuldeten Anteile am

Stammkapital des ESM jederzeit fristgerecht und vollständig einzahlt. Denkt man diese Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zu Ende, so erklärt es in diesem Zusammenhang einen Vertragsbestandteil für verfassungskonform, der gerade für den absoluten Ausnahmefall geschaffen wurde, und stützt sich dabei auf die Annahme, dass eben dieser Ausnahmefall nicht eintreten werde. „Es kann nicht sein, was nicht sein darf“ – dieser irreführende Satz, so möchte man vermuten, hat den Senat offenbar bei der Überlegung geleitet, ob und warum auch ein etwaiger (rechtlich möglicher und tatsächlich keineswegs auszuschließender) vollständiger Entzug der deutschen Stimmrechte verfassungsrechtlich noch zulässig bleibt. Dabei wäre, käme Deutschland seinen Einzahlungsverpflichtungen entgegen der Annahme des Bundesverfassungsgericht gerade nicht nach, das Parlament seiner demokratischen Kontrollfunktion enthoben und der Legitimationszusammenhang zwischen Volk und ESM unterbrochen. Einen derart evidenten Verstoß gegen die vom Bundesverfassungsgericht selbst immer wieder betonten Vorgaben des Art. 38 I 1 GG iVm dem Demokratieprinzip aus Art. 20 I, II GG mit der Begründung abzutun, man müsse eben zusehen, dass ein solches Worst-Case-Szenario gar nicht erst Realität werde, scheint wenig überzeugend.

Darüber hinaus unterliegt das Urteil im Zusammenhang mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten einschränkenden Bedingungen weiteren Zweifeln. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nachdrücklich, dass für die Bundesrepublik Deutschland „ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM“ keine weitergehenden Zahlungsverpflichtungen begründet werden dürfen. Das Bundesverfassungsgericht normiert an dieser Stelle, so möchte man meinen, eine klare Haftungshöchstgrenze – namentlich den deutschen „Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM (190.024.800.000 Euro)“. Was wie eine klare Grenzziehung aussieht und nach einer unmissverständlichen, in Zahlen gefassten Vorgabe klingt, entpuppt sich bei näherem Hinsehen indes als wenig belastbares Instrumentarium. Der Umkehrschluss zu dem vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Zustimmungserfordernis für den Gouverneur führt nämlich zu der Erkenntnis, dass das Bundesverfassungsgericht der Haftung Deutschland *mit* Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM keine Grenzen gesetzt hat. Eine Erhöhung des Haftungsrisikos für die Bundesrepublik ist nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts also ohne Weiteres und dem Grunde nach unbeschränkt zulässig, solange nur der deutsche Repräsentant sein Einverständnis erteilt. Diese Zustimmung ist jedoch weniger rechtliche Hürde als vielmehr eine juristische Selbstverständlichkeit, die maßgeblich vom nationalen politischen Stimmungsbild beeinflusst wird. Der deutsche Gouverneur, der in seinem Wirken in den Gremien des ESM keinesfalls frei von politischen Zwängen agieren kann, ist im Ernstfall nicht mehr als verlängerter Arm der nationalen Politik. Sobald die Bundesregierung eine Ausweitung des Euro-Rettungsschirms für notwendig hält und der Bundestag dem deutschen Vertreter mit einem erneuten Zustimmungsgesetz den Weg für dessen „Ja“ in den Gremien des ESM bereitet, kann die 190-Milliarden-Grenze schnell überschritten werden. Die scheinbare Haftungshöchstgrenze ist mithin zur politischen Disposition gestellt, unterliegt also nach wie vor dem Zugriff der nationalen

Rechtsreferendar Finn Mengler

„Ja ... aber“ – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Euro-Rettungsschirm

Verantwortungsträger und dient insoweit lediglich als Abbild des Status Quo, keinesfalls jedoch als das von vielen erhoffte Ende der Fahnenstange.

In diesem Zusammenhang sei auf eine kurze, sehr treffende Fabel hingewiesen, die ein Leser der Onlineausgabe der „FAZ“ unter dem Liveticker zum Verfassungsgerichtsurteil als Kommentar¹⁵ hinterließ:

Und, Papa, leihst du mir jetzt den Porsche?

Okay, Junge, ich hab's mir überlegt. Aber nicht schneller als 190 – und wenn du woanders hinfahren willst, musst du vorher anrufen. Klar?

Klar, Papa. Dieses Mal wirklich. Ehrenwort – du kennst mich doch.

Na, dann, gute Fahrt!

¹ „Financial Times“ vom 7. August 2012; abrufbar unter <http://www.ft.com/cms/s/0/78df7420-dfa5-11e1-9bb7-00144feab49a.html#axzz29mPQemKf>.

² Pressemitteilung Nr. 67 / 2012 des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 2012.

³ BVerfG, BeckRS 2012, 56667, Rn. 11.

⁴ „Süddeutsche Zeitung“ vom 2. Juli 2012; abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundesverfassungsgericht-karlsruhe-verhandelt-am-juli-ueber-esm-eilantraege-1.1399312>.

⁵ BVerfG, BeckRS 2012, 56667, Rn. 192.

⁶ BVerfGE 129, 124, 177.

⁷ BVerfGE 123, 267, 340.

⁸ BVerfGE 123, 267, 359.

⁹ BVerfG, BeckRS 2012, 56667, Rn. 211.

¹⁰ „Manager Magazin Online“ vom 12. September 2012; abrufbar unter <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/0,2828,854971,00.html>.

¹¹ BVerfGE 123, 267.

¹² „Manager Magazin Online“ vom 19. Juni 2012; abrufbar unter <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/0,2828,839701,00.html>.

¹³ „Spiegel Online“ vom 12. September 2012; abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gauweiler-wertet-urteil-zu-esm-als-sensation-a-855440.html>.

¹⁴ BVerfG, BeckRS 2012, 56667, Rn. 261 ff.

¹⁵ Abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/das-war-der-faz-net-liveticker-hans-werner-sinn-lobt-das-rettungsfonds-urteil-11886920.html/>.