

Macht und Ohnmacht des Bundesverfassungsgerichts in der Finanzkrise: das Urteil vom 12. September 2012

von Joachim Wieland

Wohl kaum eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erregte solche Aufmerksamkeit wie das Urteil zum dauerhaften Rettungsschirm und zum Fiskalpakt. Das Gericht musste darüber befinden, ob die von Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro und zur Bekämpfung der Banken- und Finanzkrise mit der deutschen Verfassung vereinbar sind. Der Zweite Senat traf auf der Grundlage einer großzügigen Auslegung seiner Prüfungsbefugnisse und bei gleichzeitiger Respektierung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers eine salomonische Entscheidung. Er manifestierte damit seine Rechtsprechungshoheit und akzeptierte die inhaltliche Begrenzung seiner Kontrolle.

The ruling of the Federal Constitutional Court concerning a number of calls for temporary injunctions against the European Stability Mechanism and the Fiscal Compact was noticed all over Europe. The Court's Second Senate had been asked to determine whether these measures were compatible with the German Constitution. Based on an extensive interpretation of the scope of its jurisdiction, the chamber took great liberties in its decision but nevertheless respected the legislative power of the Bundestag. In a Solomonian move, it demonstrated its powers of judicial review while at the same time acknowledging the limitations of this power regarding Acts of Parliament.

I. Die Stabilisierung der Währungsunion als Dauerproblem

Die Banken- und Finanzkrise hat den Euro in Gefahr gebracht. Trotz aller Bemühungen um die Stabilisierung der Staatsfinanzen sind neben Griechenland, Portugal und Irland auch Spanien und Italien in eine schwierige Lage gekommen. Ihre Staatsverschuldung steigt, ihre Wirtschaftskraft sinkt und die Kapitalmärkte geben neue Kredite nur noch gegen hohe Risikoaufschläge. Viele Banken dieser Länder können nur durch Staatshilfe vor der Insolvenz gerettet werden. Staatshilfe wiederum steigert die nationale Schuldenlast. Ein Austritt Griechenlands aus der Eurogruppe ist zu einer offen diskutierten Möglichkeit geworden. Das hat nicht nur dazu geführt, dass längst viele Griechen ihr Geld im Ausland angelegt haben. Auch internationale Unternehmen sind so misstrauisch, dass sie

über Nacht möglichst kein Geld mehr in Griechenland lassen. Wer durch den Kauf von Kreditversicherungen ohne gleichzeitige Kreditvergabe auf das Zerbrechen der Währungsunion durch einen *exit* Griechenlands („*grexit*“) gewettet hat, kann sich bestätigt fühlen und Wettgewinne einstreichen. Griechische Staatspapiere werden im Wesentlichen nur noch von griechischen Banken gekauft, die darauf vertrauen, diese Papiere an die Europäische Zentralbank (EZB) weiterzureichen. Die EZB ist damit in eine gefährliche Nähe zur unmittelbaren Staatsfinanzierung geraten, die ihr gemäß Art. 123 Abs. 1 AEUV ausdrücklich untersagt ist. Gleichzeitig haben die Griechenland auferlegten Sparmaßnahmen im Land eine schwere Rezession verursacht und die Arbeitslosigkeit stark ansteigen lassen. Soziale Unruhen sind die Folge.

Die Mitglieder der Währungsunion, die EZB und der IWF versuchen seit Ausbruch der Krise, sie durch Rettungsmaßnahmen für Banken und Staaten, die in finanziellen Notlagen sind, zu bekämpfen. Im Mittelpunkt der Rettungsbemühungen standen zunächst Unterstützungsleistungen für Griechenland. Am 2. Mai 2010 einigten sich die Mitgliedstaaten der Eurogruppe auf koordinierte bilaterale Finanzhilfen für das Land, das an den Finanzmärkten keine Kredite mehr erhielt, nachdem das wahre Ausmaß seiner Staatsverschuldung bekannt wurde. Am 7. Mai 2010 beschloss der Europäische Rat in Brüssel Maßnahmen zur Verteidigung des Euro gegen die Spekulation an den Finanzmärkten. In der Nacht vom 9. auf den 10. Mai 2010 wurde von der EU die Verordnung zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus erlassen, des so genannten vorläufigen Rettungsschirms, in dessen Zentrum eine von den Mitgliedstaaten neu gegründete Aktiengesellschaft nach dem Recht Luxemburgs stand.¹ Mit seinem Urteil vom 7. September 2011 hat das Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden gegen die Rechtsakte zur Schaffung des vorläufigen Rettungsschirms zurückgewiesen.²

Seit dem Herbst 2010 waren sich die Mitgliedstaaten der EU einig, den vorläufigen Rettungsschirm durch einen dauerhaften Mechanismus zur Bewältigung der Krise zu ersetzen. Grundlage dieses Mechanismus ist ein neuer Abs. 3 des Art. 136 AEUV, den der Europäische Rat am 27. März 2011 beschloss. Die Vorschrift ermächtigt die Mitgliedstaaten der EU, einen Stabilitätsmechanismus zum

1 Näher dazu: BVerfGE 129, 128ff.; *Wieland, J.*: Unter dem Rettungsschirm - Der Euro, die PIIGS und das Recht, in: Appel, I./Hermes, G./Schönberger, Ch. (Hg.): Öffentliches Recht im offenen Staat: Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, Berlin, 2011, 851ff.

2 BVerfGE 129, 128.

Schutze des Euro einzurichten. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes haben auf dieser Grundlage mit dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) diesen Mechanismus als internationale Finanzinstitution gegründet,³ die als dauerhafter Rettungsschirm wirken soll. Sein Stammkapital beläuft sich auf 700 Mrd. Euro, von denen die Mitglieder des ESM 80 Mrd. Euro sofort einzahlen (Art. 8 Abs. 1 und 2 ESMV). Gemäß Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV bleibt die Haftung eines jeden ESM-Mitglieds „unter allen Umständen auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs begrenzt“.

Außerdem wurde als weitere Maßnahme zur Beilegung der Staatsschuldenkrise der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV), der so genannte Stabilitätspakt, geschlossen.⁴ Darin verpflichten sich die Vertragsparteien, für einen ausgeglichenen Haushalt zu sorgen. Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn ein strukturelles Haushaltsdefizit von 0,5 Prozent nicht überschritten wird (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SKSV). Am 29. Juni 2012 stimmten Bundestag und Bundesrat den Gesetzen zur Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV sowie zum ESMV und SKSV jeweils mit Zweidrittelmehrheit zu.⁵ An diesem Tag wurde auch das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am ESMV beschlossen. Nach diesem Gesetz trägt Deutschland mit gut 21 Mrd. Euro zum einzuzahlenden und mit gut 168 Mrd. Euro zum abrufbaren Kapital des ESM bei.

II. Das Bundesverfassungsgericht und die europäische Integration

Diese Gesetze wurden sämtlich mit Verfassungsbeschwerden und einem Antrag im Organstreitverfahren dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit vorgelegt. Gerügt wird vor allem die Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Im Mittelpunkt der Argumentation stand die Behauptung, mit der Verabschiedung des Gesetzes entäußere sich das Parlament unter Verstoß gegen das Demokratieprinzip seiner Haushaltsautonomie.⁶

Das Bundesverfassungsgericht sah sich so mit einer schwierigen Entscheidung konfrontiert: Seine Gerichtsbarkeit erstreckt sich nur auf die Prüfung der Verein-

3 Der Text des Vertrages ist dokumentiert in BT-Drs. 17/9045, 6ff.

4 Der Text des Vertrages ist dokumentiert in BT-Drs. 17/9046, 6ff.

5 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12 u. a., Rn. 108.

6 Ebd., Rn. 146 ff.

barkeit von deutschem Staatshandeln mit dem Grundgesetz. Je weiter die Integration in Europa jedoch fortschreitet, desto mehr Fragen werden auf europäischer Ebene entschieden und unterliegen dementsprechend der europäischen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und des EGMR in Straßburg. Längerfristig droht damit die Gefahr einer Aushöhlung der Gerichtsbarkeit des Bundesverfassungsgerichts durch eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Entscheidung von Streitfällen nach Europa. Das ist grundsätzlich folgerichtig, weil das Recht der EU wächst und damit auch das Bedürfnis nach europäischer Rechtsprechung steigt, während der Bedarf an nationaler Rechtsprechung tendenziell abnimmt.

Diese Entwicklung ist in vielen Mitgliedstaaten der EU zu beobachten, trifft aber besonders für das Bundesverfassungsgericht zu, weil in Deutschland traditionell viele Grundsatzentscheidungen der Politik zumindest auch als Rechtsentscheidungen verstanden werden. Demgegenüber ist die Rechtstradition etwa in Großbritannien immer noch durch den Satz des *Chief Justice Sir John Holt* aus dem Jahre 1701 geprägt: „*An Act of Parliament can do no wrong, though it may do several things that look pretty odd.*“ In Deutschland dagegen wird seit langem nahezu jede wichtige politische Frage als Rechtsfrage formuliert und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Diese Konzentration auf das Rechtsstaatsprinzip, dem im Zweifel höhere Bedeutung als dem Demokratieprinzip zugemessen wird, ist Grundlage des weiten Ausgreifens der Verfassungsrechtsprechung in Deutschland und damit der allseits akzeptierten mächtigen Stellung des Bundesverfassungsgerichts. Sie hat ihre ersten Wurzeln bereits im 19. Jahrhundert, insbesondere im Scheitern der Revolution von 1848. Nachdem es dem Bürgertum nicht gelungen war, die nationale Einigung in einem demokratisch regierten Staat zu erringen, konzentrierte es sich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts auf den Ausbau des Rechtsstaates und den richterlichen Schutz von Freiheit und Eigentum. Deshalb war eines der wichtigsten Projekte zur Herstellung der inneren Reichseinheit die Verabschiedung der Reichsjustizgesetze nach der Reichsgründung 1871.⁷ In der Weimarer Republik hat dann das Reichsgericht schon 1921 für sich die Befugnis in Anspruch genommen, die formelle und die materielle Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen zu überprüfen⁸. Die Erfahrungen mit Unrechtsgesetzen in der Zeit der nationalsozialisti-

7 Näher dazu *Wieland, J.*: Deutschlands Zukunft als Bundesstaat, in: Enders, C./Masing, J. (Hg.): Freiheit des Subjekts und Organisation von Herrschaft, in: *Der Staat*, Beiheft 17 (2005), 79-90.

8 RGZ 111, 320; s. auch RGZ 112, 189; dazu *Dreier, H.*: Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, in: *Juristenzeitung*, 49 (1994), 741-752, 743; *Lübbe-Wolff, G.*: Der Schutz verfassungsrecht-

schen Herrschaft verstärkten die Überzeugung, dass eine gerichtliche Normenkontrolle auch gegenüber dem Parlament sachgerecht ist. Seit 1949 ist die verfassungsgerichtliche Überprüfung vom Parlament beschlossener Gesetze im Grundgesetz in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 100 GG verankert und gilt als selbstverständlich.

Überprüfen kann das Bundesverfassungsgericht allerdings nur deutsche Gesetze, während das Recht der EU der Rechtsprechungshoheit des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg unterliegt. Das Bundesverfassungsgericht hat gegenüber dem Europäischen Gerichtshof dennoch ein so genanntes „Kooperationsverhältnis“ durchgesetzt, das seine Rechtsprechungshoheit auch in Fragen der europäischen Integration im Prinzip bekräftigt.⁹ Danach überprüft das Bundesverfassungsgericht, ob der Grundrechtsschutz auf Unionsebene im Ergebnis dem deutschen Grundrechtsschutz entspricht. Solange das der Fall ist, übt es seine Rechtsprechungshoheit nicht zum Schutz von Grundrechten Deutscher gegen Rechtsakte der Union aus.¹⁰ Da diese Voraussetzung kaum je erfüllt sein wird, kann auch der Europäische Gerichtshof mit dem vom Bundesverfassungsgericht postulierten Kooperationsverhältnis leben, das in der Staatspraxis das von ihm beanspruchte Rechtsprechungsmonopol für das Unionsrecht nicht in Frage stellt.

III. Das Wahlrecht als Prüfungsmaßstab

Neben dem Topos des Kooperationsverhältnisses hat sich das Bundesverfassungsgericht mit seiner Interpretation der verfassungsrechtlichen Garantie des Wahlrechts ein Instrument geschaffen, um integrationsrelevante deutsche Rechtsakte überprüfen zu können. Dieser Weg ist so breit angelegt, dass das Gericht praktisch in weitem Umfang die Vereinbarkeit europäischen Rechts mit dem Grundgesetz überprüfen kann, ohne den Europäischen Gerichtshof im Wege eines Vorlagebeschlusses einzuschalten und damit implizit dessen Letztentscheidungsrecht in Fragen des Unionsrechts anzuerkennen. Es dürfte kein Zufall sein, dass das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Gerichtshof bislang keine Frage des Unionsrechts zur Entscheidung vorgelegt, sondern auch Rechtsprobleme mit engem Bezug zum Unionsrecht selbst entschieden hat. Ein Vorlageverfahren würde in der Öffentlichkeit unweigerlich als Anerkennung eines Unter-

lich verbürgter Individualrechte: Die Rolle des Reichsgerichts, in: Wellenreuther, H./Schurmann, C. (Hg.): Die amerikanische Verfassung und deutsch-amerikanisches Verfassungsdenken, 1990, 411-434.

9 Näher dazu *Schwarze, J.*: Das ‚Kooperationsverhältnis‘ des Bundesverfassungsgerichts mit dem Europäischen Gerichtshof, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001.

10 BVerfGE 89, 155 (175); st. Rspr.

ordnungsverhältnisses verstanden und wird deshalb so lange als möglich vermieden.

Die interpretative Anreicherung der Garantie des Wahlrechts in Art. 38 GG sichert die Rechtsprechungshoheit des Bundesverfassungsgerichts ab. Dem Wortlaut nach garantiert diese Vorschrift nur, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl bestimmt werden. Schon 1993 hat das Gericht diese Gewährleistung aber inhaltlich dadurch verstärkt, dass es ihr die Pflicht des Bundestages entnahm, über die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung zu entscheiden, weil jeder wahlberechtigte Deutsche sein Recht auf Teilnahme an der demokratischen Legitimation der mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betrauten Einrichtungen und Organe wesentlich durch die Bundestagswahl wahrnehme. Art. 38 GG werde verletzt, wenn ein Gesetz die der EU übertragenen Rechte und das Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlege und damit gleichsam eine Generalermächtigung erteile. Außerdem hat das Gericht für sich das Recht in Anspruch genommen, so genannte „ausbrechende“ Rechtsakte der Union, die sich nicht im Rahmen der von Deutschland übertragenen Hoheitsrechte hielten, als in Deutschland nicht verbindlich zu qualifizieren. Diese Rechtsakte dürften von deutschen Staatsorganen nicht angewandt werden.¹¹

1998 hat das Gericht der Doktrin vom ausbrechenden Rechtsakt eine extensive Interpretation der Gewährleistung des Wahlrechts in Art. 38 Abs. 1 GG an die Seite gestellt. Mit Blick auf die Währungsunion hat der Zweite Senat betont, das demokratische Prinzip dürfe nicht dadurch verletzt werden, dass den Wahlberechtigten die Möglichkeit genommen werde, durch die Wahl an der Legitimation der Staatsgewalt auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen.¹² 2009 wurde diese Rechtsprechungslinie im Urteil zum Vertrag von Lissabon weiterentwickelt. Aus Art. 38 Abs. 1 GG wurde ausdrücklich das Recht der Bürgerinnen und Bürger abgeleitet, unter Berufung auf das Wahlrecht die Verletzung demokratischer Grundsätze zu rügen. Eine solche Verletzung könne vorliegen, wenn Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert würden und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht eintrete.¹³

11 BVerfGE 89, 155 (171 f.); st. Rspr.

12 BVerfGE 97, 350 (368 f.).

13 BVerfGE 123, 267 (330).

Am 7. September 2011 hat das Bundesverfassungsgericht dann den Kerngehalt seiner neueren Rechtsprechung in zwei Sätzen zusammengefasst: Das in Art. 38 Abs. 1 GG als grundrechtsgleiches Recht gewährleistete Wahlrecht garantiert den Bürgerinnen und Bürgern die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt. „Der Gewährleistungsgehalt des Wahlrechts umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert“¹⁴. Garantiert wird also nicht nur die demokratische Legitimation der deutschen Staatsgewalt, sondern der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt – also auch hoheitlicher Gewalt der supranationalen EU. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratieprinzip ein subjektives Recht jedes Bürgers abgeleitet, im Wege der Verfassungsbeschwerde Akte zur Verdichtung der europäischen Integration vom Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Grundgesetzes überprüfen zu lassen. Damit sichert das Gericht seine Rechtsprechungshoheit ab: Zum einen kann praktisch als sicher unterstellt werden, dass sich stets Bürgerinnen oder Bürger finden werden, die mit Hilfe einer Verfassungsbeschwerde Rechtsakte, die zu einer weiteren Integration in Europa führen, dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorlegen. Zum anderen gibt das für Verfassungsbeschwerden vorgeschriebene Annahmeverfahren dem Gericht weiten Beurteilungsspielraum, ob und welche Verfassungsbeschwerden es zur Entscheidung annimmt. Ohne die Ableitung eines subjektiven, verfassungsbeschwerdefähigen Rechts hätten deutsche Rechtsakte praktisch nur im Wege der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG überprüft werden können. Ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle können jedoch nur die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einleiten, so dass keineswegs sicher gewesen wäre, ob jeder einschlägige Hoheitsakt tatsächlich zur Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht gestellt worden wäre. Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht mit der extensiven Auslegung von Art. 38 Abs. 1 GG seine Prüfungsbefugnis und damit seine Macht gestärkt.

Der Zweite Senat hat zugleich aber auch die Grenzen seiner Rechtsprechungsgewalt betont: Zwar darf sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung nicht dadurch entäußern, dass er oder nachfolgende Parlamente das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung wahrnehmen können. Er darf also weder Blankettermächtigungen erteilen noch Automatismen

14 BVerfGE 129, 124 Rn. 120.

begründen, die weitreichende Folgerungen für die deutsche Haushaltswirtschaft haben, so dass der Bundestag seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht mehr wahrnehmen kann. Er darf insbesondere keine Haftungsübernahme für haushaltspolitische Willensentscheidungen anderer Staaten begründen. Ob das aber der Fall ist, muss zunächst und vor allem das Parlament selbst entscheiden: „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.“¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht betont zu Recht, dass es „sich nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der zuvörderst dazu demokratisch berufenen Gesetzgebungskörperschaft setzen“ kann und darf.

IV. Reichweite und Intensität des richterlichen Prüfungsrechts

Das richterliche Prüfungsrecht reicht also weit, ist aber in seiner Intensität deutlich begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht kann dem Haushaltsgesetzgeber nicht die Entscheidung abnehmen, welche Risiken Deutschland zur Bekämpfung der Finanzkrise eingehen soll. Das Gericht sichert nur die dauerhafte Möglichkeit des Gesetzgebers, seiner demokratischen Verantwortung gerecht zu werden. Es ist mächtig, weil es auch dem demokratisch unmittelbar legitimierten Parlament verfassungsrechtliche Vorgaben machen kann. Es ist zugleich ohnmächtig, weil das Verfassungsrecht nicht den richtigen Weg zur Lösung der Banken- und Finanzkrise weist und das Gericht diesen Weg folglich auch nicht aus dem Grundgesetz ableiten kann. Welche Maßnahmen zur Rettung des Euro ergriffen werden, entscheidet das Parlament, das nur keine Ermächtigungsgesetze erlassen darf.

Schon mit dieser begrenzten richterlichen Überprüfung von Maßnahmen des Parlaments hat das Bundesverfassungsgericht eine hohe Verantwortung übernommen, wie das Verfahren zum ständigen Rettungsschirm und zum Fiskalpakt zeigt. Schritte zum weiteren Ausbau der europäischen Integration und insbesondere gemeinsame Anstrengungen zur Rettung des Euro und zur Bewältigung der Finanzkrise sind hochpolitisch. Sie werden in den meisten betroffenen Staaten nicht als Rechtsproblem verstanden, sondern als genuine Aufgabe der demokratisch legitimierten Politiker, die sich vor dem Volk und nicht vor einem Gericht

15 Ebd., Rn. 130.

rechtfertigen müssen. Der *Supreme Court* der USA würde entsprechende Verfahren vermutlich entsprechend seiner *political question doctrine* bereits *a limine* abweisen. Das deutsche Verfassungsrecht kennt keine vergleichbare Doktrin. Das zwingt das Bundesverfassungsgericht gerade bei hochpolitischen Fragen sorgfältig abzuwägen, welche Folgerungen sich aus dem Verfassungsrecht ableiten lassen und wo das Verfassungsrecht als Rahmenordnung Raum für den politischen Prozess und demokratisch zu verantwortende Entscheidungen lässt. Verstärkt gilt das für Regelungen, die der Veränderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbar sind und die deshalb gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen wurden, wie etwa die Bestimmungen, über die das Bundesverfassungsgericht am 12. September 2012 geurteilt hat. Sie finden ihren verfassungsrechtlichen Maßstab nur in der so genannten „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Damit war das Gericht vorliegend auf die Prüfung beschränkt, ob die Regelungen die Grundsätze der Demokratie oder der Rechtsstaatlichkeit berühren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht untersagt Art. 79 Abs. 3 GG lediglich die „prinzipielle Preisgabe“ der in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze. Dagegen verstößt es nicht gegen die Ewigkeitsgarantie, wenn den Grundsätzen „im allgemeinen Rechnung getragen wird“ und sie lediglich für Sonderlagen entsprechend ihrer Eigenart bzw. systemimmanent modifiziert werden.¹⁶ Diese restriktive Interpretation der Ewigkeitsgarantie eröffnet dem verfassungsändernden Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Das ist sachgerecht, weil die demokratische Legitimation einer von Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit beschlossenen Regelung besonders hoch ist. Das Bundesverfassungsgericht wird folglich nur in ganz besonderen Ausnahmefällen einen Verstoß einer mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Regelung gegen Art. 79 Abs. 3 GG feststellen können. Die erhöhte demokratische Legitimation durch die sie tragende Zweidrittelmehrheit wirkt der Ausweitung der Macht des Bundesverfassungsgerichts durch die Anreicherung der Interpretation des Art. 38 Abs. 1 GG strukturell entgegen. Das Gericht kann seine Rechtsprechungsmacht nur sehr behutsam einsetzen. Es wird mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Regelungen zur Rettung des Euro nur in absoluten Ausnahmefällen beanstanden können. Folglich muss es die Erwartungen derer, die den zur Bekämpfung der Finanzkrise von Regierung und Parlament beschrittenen Weg für falsch halten, regelmäßig enttäuschen. Sie können zwar eine gerichtliche Überprüfung und damit einen

16 BVerfGE 30, 1 (2).

Aufschub des Wirksamwerdens von Rettungsmaßnahmen erreichen, werden deren Umsetzung aber kaum je verhindern können.

Das Gericht ist damit zugleich mächtig und ohnmächtig. Es prüft häufig und beanstandet selten. Daraus erklärt sich die stete Betonung der Verantwortung des Parlaments und der Sicherung seiner Autonomie gerade in Haushaltsfragen. Wenn Bundestag und Bundesrat den von der Bundesregierung vorgegebenen Weg zur Rettung des Euro beschreiten wollen, kann sich das Gericht ihnen nur in absoluten Ausnahmefällen in den Weg stellen.

Allein die zu erwartende gerichtliche Überprüfung hat aber Vorwirkungen. Sie zwingt die Regierung, die Rechte des Parlaments äußerst ernst zu nehmen und sich in ihren vertraglichen Vereinbarungen sorgfältig abzusichern. Wenn strukturelle Änderungen in der Verfasstheit der EU oder der Währungsunion vorgenommen werden, kann sich Deutschland in der Folge nur an Rettungsmaßnahmen beteiligen, die von einer breiten, verfassungsändernden parlamentarischen Mehrheit mitgetragen werden. Bislang ist es der Regierung stets gelungen, die erforderliche Mehrheit zu sichern. Das ist jedoch keine Garantie für die Zukunft. Vor allem in Wahlkampfzeiten verlangt ein solches Vorgehen eine hohe politische Verantwortung zumindest von Teilen der Opposition und von allen die Regierung stützenden Fraktionen. Je umstrittener die Eurorettung in der Bevölkerung wird, desto schwieriger wird die Verhandlungsposition der Regierung. Ihre europäischen Partner erwarten von der Bundesregierung wegen der starken wirtschaftlichen Stellung Deutschlands großen Einsatz und mutige Schritte zur Rettung der Währung sowie zur Bekämpfung der Finanzkrise. Gleichzeitig muss die Regierung innenpolitisch weitreichende Rücksichten nehmen und zumindest Teile der Opposition einbinden, um die erforderlichen Mehrheiten zu sichern.

V. Das Urteil zum Rettungsschirm

In dieser Situation stellt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 ein Glanzstück der Verfassungsrechtsprechung dar. Dem Gericht ist es gelungen, seine mächtige Stellung sichtbar zu machen, den Beschwerdeführern einen Achtungserfolg zu sichern und gleichzeitig die politisch vereinbarten Rettungsmaßnahmen im Wesentlichen uneingeschränkt zu ermöglichen. Es hat seine Macht allen Beteiligten gegenüber deutlich werden lassen. Wie begrenzt seine Entscheidungsmöglichkeiten tatsächlich waren, konnte man nur erahnen, als Regierungsmitglieder in den Tagen vor der Verkündung der Entscheidung mehrfach öffentlich erklärten, keinen Zweifel am für sie positiven Ausgang des Verfahrens und keinen Alternativplan für den Fall des Erlasses einer einstweili-

gen Anordnung zu haben. Die Politik suchte mit diesen Äußerungen den Anschein zu vermitteln, der für sie positive Ausgang des Verfahrens, die Ablehnung des Antrags auf eine einstweilige Anordnung, stehe außer Frage, das Bundesverfassungsgericht könne nur zu Gunsten von Regierung und Parlamentsmehrheit entscheiden.

1. Das verfassungsprozessuale Problem

Das Bundesverfassungsgericht sah sich zunächst einem verfassungsprozessualen Problem gegenüber. Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden generell auf der Grundlage einer Folgenabwägung entschieden. Dabei bleiben die Gründe für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der überprüften Maßnahme außer Betracht, wenn der gestellte Antrag nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Auf der Grundlage seiner eigenen Rechtsprechung zur extensiven Interpretation des Art. 38 Abs. 1 GG konnte das Gericht kaum feststellen, dass die Verfassungsbeschwerden und Anträge offensichtlich unbegründet seien. Immerhin können weitreichende Folgen von Rettungsschirm und Fiskalpakt für die Haushaltsautonomie des Parlaments kaum bestritten werden. Also hätte das Gericht eigentlich eine Folgenabwägung durchführen müssen. Abzuwägen wäre gewesen, ob die Nachteile, die aus einer einstweiligen Anordnung bei einem Scheitern des Hauptsacheantrags folgen, schwerer wiegen würden als die Nachteile, die mit der Ablehnung der einstweiligen Anordnung und einem Erfolg in der Hauptsache verbunden gewesen wären. Hätte das Bundesverfassungsgericht den einstweiligen Rechtsschutz abgelehnt und später in der Hauptsache festgestellt, dass ein Verstoß gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG vorlag, wäre es zu einem Verstoß gegen den Kerngehalt der Verfassung gekommen – der aus verfassungsrechtlicher Sicht größtmögliche Nachteil. Hätte das Gericht eine einstweilige Anordnung erlassen und später einen Verstoß gegen die Ewigkeitsgarantie verneint, hätte das zwar zu einer Verzögerung des Inkrafttretens von Rettungsschirm und Fiskalpakt geführt. Der verfassungsrechtliche Schaden wäre jedoch begrenzt gewesen: Entscheidungen des Gesetzgebers wären erst verspätet in Kraft getreten, obwohl sie im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden gewesen wären.

Da aber die EZB schon angekündigt hatte, alles zur Rettung des Euro Erforderliche zu tun, und da der einstweilige Rettungsschirm schon längst aufgespannt war, wäre die Verzögerung des Wirksamwerdens des dauerhaften Rettungsschirms und des Fiskalpakts aus verfassungsrechtlicher Sicht ein leichter hinzunehmender Nachteil gewesen als der Verstoß gegen die Ewigkeitsgarantie, der

wegen der völkerrechtlichen Bindung Deutschlands nicht mehr rückgängig zu machen gewesen wäre. Dieses Abwägungsergebnis hat das Bundesverfassungsgericht dadurch vermieden, dass es sich in Abkehr von seiner ständigen Rechtsprechung zu den Maßstäben für eine Entscheidung über die Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz zu einer summarischen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit entschlossen hat. Grund dafür waren befürchtete Reaktionen der Finanzmärkte auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die leicht als Verfassungswidrigkeitserklärung der Gesetze missverstanden worden wäre. Dieses Risiko wollte das Gericht nicht eingehen. Deshalb hat es mit der vertieften summarischen Prüfung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ein neues prozessuales Instrument geschaffen. Im Ergebnis dürfte es sich um eine beschleunigte umfassende Prüfung handeln. Wesentlich andere Aussagen zur Verfassungsgemäßheit der überprüften Gesetze im Hauptsacheverfahren als im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sind nicht zu erwarten. Nicht ausgeschlossen sind allerdings zusätzliche Aussagen, etwas zu den Befugnissen der EZB. Praktisch nimmt das Urteil im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes damit das Ergebnis des noch durchzuführenden Hauptsacheverfahrens vorweg.

Verfassungsprozessual hat das Bundesverfassungsgericht ein verkürztes Hauptsacheverfahren geschaffen, das Elemente des Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes mit Elementen der Entscheidung in der Sache verbindet. Das ist deshalb weniger spektakulär als es zunächst scheinen mag, weil es schon bislang eine hohe Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen von Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und in der Hauptsache gibt. Diese Übereinstimmung legt die Vermutung nahe, das Gericht beschränke sich im einstweiligen Verfahren nur formell auf die Folgenabwägung, werfe aber informell durchaus einen Blick auf die Erfolgchancen der Hauptsache. Nur so kann die zumindest der allgemeinen Öffentlichkeit schwer vermittelbare Konstellation vermieden werden, dass einstweiliger Rechtsschutz verwehrt wurde, sich im Hauptsacheverfahren aber doch eine Verfassungs-, insbesondere eine Grundrechtsverletzung herausstellt. Allerdings birgt das Hybridverfahren der gründlichen summarischen Prüfung der Hauptsache im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Gefahr, dass entweder doch die Hauptsache sorgfältig geprüft und dadurch viel Zeit bis zu einer Entscheidung über einstweiligen Rechtsschutz verbraucht wird oder dass die Prüfung der Hauptsache wegen der knappen Zeit so cursorisch ausfällt, dass sie im eigentlichen Hauptsacheverfahren keinen Bestand haben kann. Vorliegend hat der Zweite Senat die summarische Hauptsacheprüfung in

wenigen Wochen offenbar nur durch den Einsatz aller verfügbaren personellen Ressourcen und den Verzicht vieler Beteiligten auf die eigentlich geplanten Sommerferien durchführen können. Ein solches Vorgehen wird sich nur in Ausnahmefällen wiederholen lassen. Grundsätzlich werden auch zukünftig die Folgenabwägung im schnellen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und die inhaltliche Prüfung der Verfassungsgemäßheit im viel Zeit beanspruchenden Verfahren der Hauptsache erfolgen.

2. Der Vorbehalt mit Blick auf die EZB

In seinen kurzen Ausführungen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden kommt das Bundesverfassungsgericht – angesichts seiner vorangehenden Rechtsprechung zu Art. 38 Abs. 1 GG wenig überraschend – zu dem Ergebnis, dass allein das unkalkulierbare Risiko einer Verlagerung demokratischer Entscheidungsprozesse auf die supranationale oder intergouvernementale Ebene, das es dem Bundestag unmöglich mache, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen, gerügt werden könne (Rn. 195 f.). Um sich den Weg zu einer Prüfung der Maßnahmen der EZB zur Rettung des Euro im Hauptsacheverfahren nicht zu verschließen, betont der Senat zudem ohne nähere Begründung, der Antrag auf Feststellung, dass es sich bei den Anleihekäufen der EZB um ausbrechende Rechtsakte handele, sei bei „verständiger Auslegung“ nicht von dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung umfasst. Die summarische Prüfung der Verfassungsmäßigkeit erstreckt sich damit nicht auf die Maßnahmen der EZB, der Senat kann ohne Vorfestlegungen die Prüfung im Hauptsacheverfahren vornehmen. Das Bundesverfassungsgericht macht so seinen Anspruch deutlich, auch das Handeln der EZB am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts zu überprüfen. Da das diesbezügliche Vorbringen der Beschwerdeführer im Urteil nicht referiert wird, lässt sich nicht feststellen, was genau Grundlage der „verständigen Auslegung“ ihres Antrags ist. Man dürfte aber in der Vermutung nicht fehlgehen, dass den Beschwerdeführern die genaue Prüfung des Handelns der EZB im Hauptsacheverfahren ein besonderes Anliegen ist, so dass sie mit der Auslegung ihres Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz durch den Senat einverstanden sein dürften. Allerdings darf bezweifelt werden, dass auch der Europäische Gerichtshof die Prüfung der Vereinbarkeit des Handelns der EZB mit dem Unionsrecht – genau darum handelt es sich bei Prüfung eines ausbrechenden Rechtsaktes – begrüßen wird. Das Kooperationsverhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof wird in diesem Punkt einer nicht zu unterschätzenden Belastungsprobe unterzogen werden, wenn der

Zweite Senat im Hauptsacheverfahren intensiv die Vereinbarkeit des Handelns der EZB mit Unionsrecht unter dem Blickpunkt prüfen sollte, wie weit die Ermächtigung des deutschen Gesetzgebers reicht.

3. Das Demokratieprinzip als Prüfungsmaßstab

In seinen Ausführungen zur Begründetheit setzt der Zweite Senat seine neuere Rechtsprechungslinie fort: Das Demokratieprinzip wird über die deutsche Staatsgewalt hinaus auf die in Deutschland ausgeübte Staatsgewalt erstreckt und in seinem dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch Art. 79 Abs. 3 GG entzogenen Kerngehalt als in Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistet behandelt, so dass jeder Bürger mit einer Verfassungsbeschwerde eine Überprüfung einleiten kann, ob die Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG verletzt ist. Wer die vorangehende Rechtsprechung kannte, konnte vom Inhalt des Urteils vom 12. September 2012 nicht überrascht sein. Es betont erneut die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments, der es sich nicht entäußern darf. „Jede haushaltswirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.“¹⁷ Erneut wird auf den Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verwiesen, den das Bundesverfassungsgericht zu respektieren habe. „Das gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland“.¹⁸

Betont wird schon in diesem Urteil nachdrücklich das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch die EZB. Hier muss das Bundesverfassungsgericht angesichts seines begrenzten Prüfungsmaßstabs gegenüber verfassungsändernden Gesetzen eine Brücke zur Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG schlagen. Das geschieht durch die nicht näher begründete These, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundes werde in Ansehung der Übertragung der Währungshoheit auf das Europäische System der Zentralbanken namentlich durch die unionsrechtlichen Vorschriften über die Unabhängigkeit der EZB und die Priorität der Geldwertstabilität gesichert. „Ein wesentliches Element zur unionsrechtlichen Absicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ist insoweit das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch die Europäische

¹⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12 u. a., Rn. 214.

¹⁸ Ebd., Rn. 217.

Zentralbank.“¹⁹ Dieser Satz wirft mit Blick auf das Hauptsacheverfahren mehr Fragen auf als er beantwortet: Weder die Übertragung der Währungshoheit auf das Europäische System der Zentralbanken noch das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch die EZB sind mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG problematisch. Wo ist dann die argumentative Brücke zwischen dem Prüfungsmaßstab des Verfassungsänderungen entzogenen Demokratieprinzips im Sinne des Grundgesetzes und einem behaupteten Verstoß der EZB gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung? Das Gericht müsste im Hauptsacheverfahren gegebenenfalls darlegen, dass in einem angenommenen Verstoß der EZB gegen Unionsrecht zugleich ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG liegt. Dieser Verstoß müsste sich zudem in den Normen manifestieren, die Gegenstand des Hauptsacheverfahrens im vorliegenden Fall sind. Welche Antworten der Senat auf diese Fragen im Hauptsacheverfahren geben wird, bleibt spannend.

Schon jetzt betont das Gericht, die vertragliche Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft bedeute nicht, „dass eine demokratisch legitimierte Änderung in der konkreten Ausgestaltung der unionsrechtlichen Stabilitätsvorgaben von vornherein mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar wäre“.²⁰ Es weist ausdrücklich darauf hin, dass Art. 79 Abs. 3 GG nur Strukturen und Verfahren gewährleistet, die den demokratischen Prozess offen halten und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern. Dagegen ist nicht etwa der unveränderte Bestand des geltenden Rechts gewährleistet.²¹ Das gilt auch für die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik durch Unions- oder Völkerrecht. Eine solche Verpflichtung, wie sie durch den Fiskalpakt erfolgt, schränkt einerseits die gegenwärtigen Gestaltungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers ein. Sie sichert jedoch zugleich, dass die Entscheidungsspielräume künftiger Parlamente nicht durch einen erdrückenden Schuldenstand beschränkt werden. Das hält das Bundesverfassungsgericht zu Recht für ein legitimes Ziel des (verfassungsändernden) Gesetzgebers. Das Gericht sieht auch, dass die erforderliche Abwägung zwischen der Erhaltung aktueller und zukünftiger Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes dem Parlament obliegt: „Dabei ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräu-

19 Ebd., Rn. 220.

20 Ebd., Rn. 221.

21 Ebd., Rn. 222.

me auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist“.²² Das Bundesverfassungsgericht lehnt es damit zu Recht ab, selbst die Aufgaben „der zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaften“ zu übernehmen.

Das Gericht erweitert im Ergebnis also seine Prüfung zwar unter dem Gesichtspunkt der Sicherung des Demokratieprinzips auch gegenüber dem mit verfassungsändernder Mehrheit entscheidenden Gesetzgeber. Es respektiert aber zugleich dessen Entscheidungsprärogative. Darin kommen Grundlagen und Grenzen seiner Macht zum Ausdruck. Den Beschwerdeführern und Antragstellern ging es nicht nur um eine Prüfung der Gesetze durch das Bundesverfassungsgericht, sondern auch um deren Nichtigerklärung, weil sie den von Parlament und Regierung beschrittenen Weg zur Bekämpfung der Krise und zur Rettung des Euro für falsch halten. Was Sie erreicht haben, ist die verfassungsrechtliche Prüfung – ein in seiner Bedeutung für die richterliche Kontrolle des Integrationsprozesses nicht zu unterschätzender Erfolg. Was sie nicht erreicht haben und auch nicht erreichen konnten, ist die inhaltliche Korrektur des mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Vorgehens durch das Gericht. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist die Prüfung, ob das Parlament den vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen für die Politik beachtet hat. Dieser Rahmen ergibt sich allein aus der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG, wenn Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernder Mehrheit entschieden haben, lässt also weiten Raum für politische Gestaltung. Erst wenn der Grundsatz der Demokratie durch ein Gesetz berührt wird, kann und muss das Gericht eingreifen.

Unter diesen Rahmenbedingungen überrascht es nicht, dass das Urteil die Anträge als überwiegend unbegründet eingestuft und die Anträge auf einstweilige Anordnung – allerdings mit einer Maßgabe – abgelehnt hat. Ausschlaggebend dafür war der erwähnte Einschätzungsspielraum der deutschen Verfassungsorgane. Er erlaubt ihnen, die Währungsunion in Art. 136 Abs. 3 AEUV um die Möglichkeit aktiver Stabilisierungsmaßnahmen zu ergänzen. Diese Entscheidung muss das Gericht auch insoweit respektieren, „als Risiken für die Preisstabilität aufgrund dieser Entscheidung nicht auszuschließen sind“.²³ Die Risikoabschätzung, die von den Beschwerdeführern anders gesehen wird als vom Parlament,

22 Ebd., Rn. 228.

23 Ebd., Rn. 234.

obliegt nach der deutschen Verfassungsordnung den Volksvertretern. Das Gericht respektiert sie so lange, wie sie sich im Rahmen des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers hält. Da der Gesetzgeber die komplexen wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen, die zur Bekämpfung der Finanzkrise zu treffen sind, aber nach sorgfältiger Vorbereitung durch die Regierung und fachkundiger Beratung trifft, ist es schwer vorstellbar, dass seine Entscheidungen den ihm von der Verfassung vorbehaltenen Einschätzungsspielraum überschreiten. Erst dann würde das Gericht eingreifen können und auch tatsächlich eingreifen.

4. Die Maßgaben

Dementsprechend beanstandet der Zweite Senat auch das Zustimmungsgesetz zum ESMV nicht, sondern begnügt sich mit der Maßgabe, dass bei der Ratifizierung durch völkerrechtliche Erklärungen eine die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages verletzende Auslegung ausgeschlossen werden müsse. Mit dieser Maßgabe betritt das Gericht Neuland. Es erzwingt mit ihr, dass eine bestimmte Auslegung des Vertrages völkerrechtlich verbindlich wird. Damit erstreckt das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechungsmacht indirekt auf die Interpretation des Völkerrechts, die als solche seiner Rechtsprechung nicht direkt unterfällt. Auch insoweit beansprucht der Senat in der Sache allerdings nur eine sehr begrenzte Kompetenz. Die vom Gericht erzwungene völkerrechtlich verbindliche Auslegung war die naheliegende und von den Vertragspartnern auch gewollte. So konnten sie ihr leicht und ohne Diskussion zustimmen.

Die Maßgabe erlaubt es den Beschwerdeführern, auf einen Erfolg ihres Antrags zu verweisen. Der besteht allerdings bei Licht betrachtet nur darin, dass eine eher fern liegende Vertragsauslegung förmlich ausgeschlossen wird, ändert also nichts an der materiellen Rechtslage. Inhaltlich bezog sich die Maßgabe vor allem darauf, dass die Haftung Deutschlands aus dem Vertrag die Summe von 190 Mrd. Euro tatsächlich in keinem Fall ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages überschreiten könne. Das ergibt sich bei unbefangener Lektüre des Vertrags bereits aus Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV. Es ist kaum vorstellbar, wie man noch deutlicher formulieren sollte, dass die Beschränkung der Haftung ernst gemeint ist und in jedem Fall gelten soll, als das dort mit den Worten geschieht: „Die Haftung eines jeden ESM-Mitglieds bleibt unter allen Umständen auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs begrenzt.“ Indem das Gericht die erneute völkerrechtliche Bekräftigung dieses Umstandes verlangte, forderte es in Wirklichkeit nur die Versicherung der Vertragspartner, dass

diese Haftungsbegrenzung ernst gemeint sei. Das Gericht durfte damit rechnen, dass kein Vertragspartner das, was im Vertrag ausdrücklich geregelt war, im Ratifizierungsverfahren nicht noch einmal bekräftigen würde. Erreicht haben die Beschwerdeführer also mit der Maßgabe nur einen symbolischen, keinen inhaltlichen Erfolg. Der Zweite Senat war allerdings gezwungen, die Notwendigkeit der Maßgabe mit der bemerkenswerten These zu begründen, die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes werde verletzt, wenn ohne Zustimmung des Bundestages die deutsche Haftung auch nur geringfügig über 190 Mrd. Euro erhöht würde – eine nicht unmittelbar aus sich heraus einleuchtende Feststellung.

Weiter interpretiert das Bundesverfassungsgericht den ESMV dahin, dass er die verfassungsrechtlich gebotene Information des Bundestages erlaubt, die Voraussetzung für die Ausübung der parlamentarischen Kontrollrechte ist. Auch diese Interpretation liegt nach der zutreffenden Auffassung des Senats nahe,²⁴ wird aber noch mit der Maßgabe abgesichert, dass sie völkerrechtlich verbindlich vereinbart werden muss. Auch diese gerichtliche Vorgabe wird aus der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes abgeleitet.

Schließlich respektiert das Bundesverfassungsgericht die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die deutschen Zahlungs- und Haftungspflichten in Höhe von gut 190 Mrd. Euro auch im Zusammenhang mit dem Gesamtengagement des Landes zur Stabilisierung der Europäischen Währungsgemeinschaft nicht zu einem vollständigen Leerlaufen der Haushaltsautonomie des Parlaments führe. Die Einschätzung von Bundestag und Bundesrat, dass überschaubare Risiken eingegangen würden, denen schwerwiegende Konsequenzen für das gesamte Wirtschafts- und Sozialleben im Falle eines Nichthandelns Deutschlands gegenüberstünden, sei zwar unter Wirtschaftsfachleuten äußerst umstritten, jedoch nicht evident fehlerhaft. Deshalb dürfe das Gericht seine Einschätzung nicht an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen.²⁵ Wiederum zeigt sich, dass der weit reichenden Prüfungscompetenz, die das Bundesverfassungsgericht für sich in Anspruch nimmt, nur sehr eingeschränkte Beanstandungsbefugnisse gegenüberstehen. Solange das Parlament eine vertretbare Abwägung von Nutzen und Risiken einer Rettungsmaßnahme vornimmt, hält es sich im Rahmen der Verfassung und braucht eine Rüge aus Karlsruhe nicht zu befürchten.

24 Ebd., Rn. 258.

25 Ebd., Rn. 271.

Vor allem mit Blick auf das Hauptsacheverfahren betont das Gericht noch einmal sehr nachdrücklich das Verbot einer „verfassungswidrigen“ Staatsfinanzierung durch die EZB.²⁶ Der ESMV tangiere dieses Verbot nicht. In diesem Zusammenhang steht der Satz, der mit Blick auf das Handeln der EZB sogleich besondere Aufmerksamkeit erregt hat: „Denn ein Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank, der auf von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten zielte, ist als Umgehung des Verbotes monetärer Haushaltsfinanzierung ebenfalls untersagt.“²⁷ Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, unter welchen Bedingungen der Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt, der der EZB erlaubt ist, in eine Umgehung des Verbotes monetärer Haushaltsfinanzierung umschlagen würde und wer das feststellen kann. Hier wird der Europäische Gerichtshof mit Nachdruck darauf bestehen, dass die Feststellung, ob die EZB sich mit ihrem Handeln im Rahmen des Unionsrechts hält, allein ihm vorbehalten ist. Das Bundesverfassungsgericht wird im Hauptsacheverfahren sorgfältig prüfen müssen, ob und inwieweit es rechtsverbindliche Feststellungen nicht nur über die Vereinbarkeit der Rechtsgrundlagen für das Handeln der EZB mit dem Grundgesetz, sondern über die Vereinbarkeit des Handelns der EZB mit den aus Sicht des Grundgesetzes nicht zu beanstandenden Rechtsgrundlagen treffen kann. Das setzte die Feststellung eines „ausbrechenden“ Rechtsaktes voraus, die das Bundesverfassungsgericht bislang nicht ohne Grund vermieden hat. Auch insoweit könnte das Gericht letztlich an die Grenzen seiner Rechtsprechungsbefugnisse stoßen, wenn es zwar Anhaltspunkte für eine unionsrechtswidrige Umgehung des Verbots der Staatsfinanzierung durch die EZB sieht, diese aber wegen seiner auf deutsches Recht begrenzten Rechtsprechungshoheit nicht rügen kann. Es steht aber zu erwarten, dass es in der Hauptsacheentscheidung sehr deutlich machen wird, wie es das Verbot der Staatsfinanzierung durch die EZB versteht. Selbst als *obiter dicta* getroffene Feststellungen im Hauptsacheverfahren werden bei der EZB und im politischen Raum Wirkung entfalten, zumal kein Beteiligter sicher vorhersagen kann, ob das Bundesverfassungsgericht sich nicht doch einmal zur Feststellung eines ausbrechenden Rechtsaktes genötigt sehen könnte, wenn das Unionsrecht nach seinem Verständnis eindeutig verletzt würde und das Handeln der EZB damit von der Spezialermächtigung des deutschen Gesetzgebers nicht mehr gedeckt wäre.

26 Ebd., Rn. 276 ff.

27 Ebd., Rn. 278.

VI. Ausblick

Dem Bundesverfassungsgericht ist es mit seinem Urteil vom 12. September 2012 gelungen, ungeachtet der Beschränkung seiner Prüfungsbefugnis auf deutsches Verfassungsrecht seinen Anspruch auf richterliche Kontrolle der Maßnahmen zur Rettung des Euro nachdrücklich aufrecht zu erhalten. Nicht nur deutschen Politikern, sondern den Regierungen in ganz Europa und den internationalen Finanzmärkten wurde vor Augen geführt, dass Deutschlands Mitwirkung an Maßnahmen zur Bekämpfung der Banken- und Finanzkrise sowie zur Rettung des Euro die Vorgaben des Grundgesetzes und damit auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beachten muss. Das Gericht hat aber klug die Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers respektiert, die vor allem dann beträchtlich sind, wenn er Beschlüsse mit der verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit trifft und nur an die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes in Art. 79 Abs. 3 GG gebunden ist. Das Gericht muss notwendig die Erwartungen von Beschwerdeführern enttäuschen, die sich aus Karlsruhe die Durchsetzung einer aus ihrer Sicht besseren Rettungspolitik mit rechtlichen Mitteln erhoffen. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber muss sein Handeln bei der nächsten Wahl vor dem Volk verantworten. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet aber, dass er sich bei seinem Handeln nicht über Verfassungsrecht hinwegsetzt. Seine Macht besteht darin, dass es auch das Handeln deutscher Staatsorgane im europäischen Kontext auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüft. Die Grenzen seiner Macht liegen dort, wo darum gestritten wird, welches der richtige Weg zur Bewältigung der Krise und zur Rettung des Euros ist. Die Unterscheidung zwischen beiden ist nicht immer leicht und eindeutig, dem Bundesverfassungsgericht aber gerade in seinem Urteil vom 12. September 2012 ausgezeichnet gelungen.