
Ein Rettungsschirm für das BVerfG? – Zum Urteil vom 12. September 2012

Jörg Ukrow*

Inhalt

A. Einleitung	418
B. Rückkehr zur „judicial self-restraint“ in Fragen der Integrationstiefe?	421
I. Einleitung	421
II. Fortdauernd restriktives Verständnis des Integrationsprogramms des GG durch das BVerfG	421
III. Die Abkehr von der Bewahrung staatlicher Souveränität als Integrationsbremse	424
IV. Die Einschätzungsprärogative des (Haushalts-)Gesetzgebers	425
V. Enge Grenzen des verfassungsgerichtlich eingeräumten Einschätzungsspielraums	426
C. Parlamentarisches Budgetrecht und europäische Integration	427
I. Die verfahrensrechtliche Effektivierung des parlamentarischen Budgetrechts	427
1. Zustimmungs-, Ablehnungs- und Kontrollkompetenzen des Parlaments	427
2. Informationsrechte des Parlaments im Integrationsverbund	428
II. Schranken der Integrationskompetenz des Haushaltsgesetzgebers – Budgetrecht und integrationsrechtlich ermöglichte finanzwirksame Automatismen	429
III. Budgetrecht und Grenzen für das europarechtliche Solidaritätsprinzip	430
1. Das Solidaritätsprinzip im Unionsrecht	430
2. Fiskalische Grenzen des Solidaritätsprinzips im AEUV?	431
3. Haushaltsautonomie und Solidaritätsprinzip	434

* Dr. Jörg Ukrow ist stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS) und stellvertretender Landesvorsitzender der Europa-Union Saar. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

IV. Materielle Grenzen integrationsbedingter Haushaltsbelastung	435
D. Zur völkerrechtlichen Absicherung demokratischer (Haushalt-)Gestaltungskompetenz in quantitativer und informationeller Hinsicht	436
I. Ausgangspunkt	436
II. Die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG	437
E. Zur gerichtlichen Kontrolle von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet	438
I. Maßnahmen auf unionsrechtlicher Grundlage – Das BVerfG im Verfassungsgerichtsverbund der EU	438
II. Maßnahmen außerhalb des Unionsrechts	440
F. „Back to the roots?“ – Zur möglichen Überwindung des Defizits demokratischer Teilhabe des Europäischen Parlaments durch Rechtsfortbildung des EuGH	441

A. Einleitung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 12. September 2012¹ war mit einer gewissen Spannung erwartet worden. Mit Blick auf die ausführliche mündliche Verhandlung am 10. Juli 2012² wurde nicht ausgeschlossen, dass möglicherweise schon im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ein Stopp-Signal für die streitgegenständlichen Rettungsmaßnahmen, die dazu dienen sollen, die finanzielle Stabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet zu sichern, erfolgen könne.³

¹ BVerfG, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12 v. 12.9.2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html (3.12.2012) = NJW 2012, 3145.

² Vgl. hierzu die Pressemitteilung des BVerfG Nr. 47/2012 v. 2.7.2012 sowie die Pressemitteilung des BVerfG Nr. 50/2012 v. 5.7.2012.

³ Denn die Prüfungsdicthe des BVerfG ist bei Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 32 Abs. 1 BVerfGG, bei denen im Hauptsacheverfahren das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag zur Prüfung gestellt wird, höher als in sonstigen Verfahren: Hier kann es angezeigt sein, „sich nicht auf eine reine Folgenabwägung zu beschränken, sondern bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eine summarische Prüfung anzustellen, ob die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Vertragsgesetzes vorgetragenen Gründe mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass das Bundesverfassungsgericht das Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklären wird“; BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 192 unter Hinweis auf BVerfGE 35, 193 (196 f.).

Erwartungen – seien es Befürchtungen, seien es Hoffnungen –, das BVerfG werde ein erhöhtes Risiko einer Verfassungswidrigkeit von ESM-Vertrag,⁴ Fiskalpakt⁵ bzw. Begleitgesetzgebung⁶ feststellen, hat die Entscheidung indessen nicht erfüllt. Sie scheint sich vielmehr in eine EU-bezogene Rechtsprechung des BVerfG nahtlos einzufügen, bei der Karlsruhe zwar immer wieder den Mund im Sinne der Warnung vor einer Verletzung des Verfassungskerns des Art. 79 Abs. 3 GG durch weitere Integrationsschritte spitzt,⁷ aber nicht im Sinne einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit konkreter Integrationsmaßnahmen pfeift.⁸

Eine solche generalisierende Sichtweise mag (rechts-)politisch überzeugen – sie trägt indessen dem Urteil nicht angemessen Rechnung. Denn zum einen vertieft die Entscheidung in bedenklicher Weise einen in der bisherigen Judikatur angelegten Spannungsbogen zwischen Verfassungssubstanz⁹ und Integrationsperspektive des Grundgesetzes. Allerdings verzichtet das BVerfG auf bestimmte, integrationsfeindliche Argumentationstopoi. Zweitens bekräftigt das BVerfG – in Fortführung seiner jüngsten Rechtsprechung¹⁰ – die parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber der

⁴ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland v. 2.2.2012, BGBl. 2012 II, 983 ff.

⁵ Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012, BGBl. 2012 II, 1006 ff.

⁶ Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist vom 13. September 2012, BGBl. 2012 II, 978 ff.; Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. 2012 II, 981 f.; Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13. September 2012, BGBl. 2012 I, 1918.

⁷ Vgl. insb. das „Maastricht“-Urteil, BVerfGE 89, 155 (182 ff.); sowie das „Lissabon“-Urteil, BVerfGE 123, 267 (340 ff.).

⁸ Vgl. insb. die „Mangold“-Entscheidung, BVerfGE 126, 286 (300 ff.). Zur „Ja, aber“-Rechtsprechung des BVerfG in Fragen der europäischen Integration vgl. auch *Lepsius*, ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG, EuZW 2012, S. 761; *Müller-Franken*, Anmerkung zu BVerfG, Urt. 13.9.2012 – 2 BvR 1390/12 u.a., NJW 2012, S. 3161 f. Zu den Maßnahmen zur Bewältigung von Staatschulden-Krisen im Euro-Raum vgl. jüngst *Herrmann*, Die Bewältigung der Euro-Staatschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, S. 805 ff.

⁹ Da das BVerfG auch in seiner jüngsten Entscheidung den Begriff der integrationsfesten „Verfassungssubstanz“ benutzt – BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 209 –, spricht wenig dafür, dass sich das BVerfG mit dem Bezug auf den „Identitätskern der Verfassung“ – Rdnr. 213 – in Richtung auf eine Einengung bisheriger Integrationsschranken bewegt; so aber *Lepsius*, (Fn. 8), S. 761.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 112, 118 (133 ff.); BVerfG, 2 BvR 987/10 v. 7.9.2011, Rdnr. 124 ff.; BVerfG, 2 BvE 8/11 v. 28.2.2012, Rdnr. 101 ff.

Regierung und unionalen Einrichtungen mit Exekutivbefugnissen, allerdings erneut ohne sich mit der supranationalen Dimension parlamentarischer Verantwortung zu befassen. Schließlich könnte das Urteil einen Einstieg in eine neue, formalisierte Form der Zusammenarbeit zwischen BVerfG und EuGH einleiten – in ein Kooperationsverhältnis, wie es durch Art. 267 AEUV europarechtlich vorgeprägt ist.¹¹

Insgesamt verzichtet das BVerfG in seinem Urteil auf Ausführungen, die den Eindruck hätten vermitteln können, der ökonomische oder politische Sachverstand der Karlsruher Richter werde von diesen selbst als höher eingestuft als derjenige von Exekutive und Judikative. Zwar weist das BVerfG darauf hin, dass die Annahmen von Bundestag und Bundesregierung, mit der Zurverfügungstellung der deutschen Anteile am Europäischen Stabilitätsmechanismus noch überschaubare Risiken eingegangen würden, während ohne die Gewährung von Finanzfazilitäten durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht absehbare, schwerwiegende Konsequenzen für das gesamte Wirtschafts- und Sozialsystem drohten, „unter Wirtschaftsfachleuten äußerst umstritten“ seien; diese Annahmen seien aber „jedenfalls nicht evident fehlerhaft“.¹² Das richtige Forum für den ökonomischen und politischen Streit über den Weg aus der europäischen (Staats Schulden-)Krise ist mithin auch aus Karlsruher Sicht nicht das BVerfG. Mit dieser politischen und ökonomischen Selbstbeschränkung bewahrt das BVerfG bis auf Weiteres seine juristische Letztentscheidungskompetenz auf der Grundlage des geltenden Grundgesetzes.¹³

Insofern kann man davon sprechen, dass es tieferer Gegenstand des Urteils vom 12. September nicht (nur) war, über die Verfassungskonformität der deutschen Zustimmungsmaßnahmen zum Rettungsschirm für das Euro-Währungsgebiet zu befinden, sondern einen Rettungsschirm für das BVerfG aufzuspannen, der dieses davor bewahrte, (weiterhin) integrationsbezogene Forderungen aufzustellen, denen die deutsche Europa-Politik¹⁴ zunehmend bereit war, durch den Ausweg des Art. 146 GG, den das BVerfG selbst zuvor aufgezeigt hatte,¹⁵ zu entkommen.¹⁶

Im Ergebnis verzichtet das BVerfG damit zugleich auch auf eine Sonderrolle im Konzert des sich entwickelnden europäischen Verfassungsgerichtsverbundes:¹⁷ Zu

¹¹ Weiterhin skeptisch bzgl. der Bereitschaft zur Anrufung des EuGH allerdings z.B. *Schoch*, Grenzen nationalen Rechts, NVwZ-Editorial, Heft 19/2012.

¹² BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 271.

¹³ Vgl. auch *Lepsius*, (Fn. 8), S. 762.

¹⁴ Vgl. z.B. *Meiritz/Weiland*, Warum die Bürger über Europa abstimmen sollen, Spiegel Online v. 25.6.2012.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 123, 267 (331).

¹⁶ Vgl. auch *Lepsius*, (Fn. 8), S. 762: „Das BVerfG tut sich institutionell keinen Gefallen, wenn es rechtlich nicht einlösbar Erwartungen weckt, aber politischen Druck aufbaut.“

¹⁷ Vgl. hierzu z.B. *Vosskuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, 2009; *ders.*, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsgerichtsverbund, 2009, <http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/60-Jahrf-091104-Festakt-Rede-Vosskuhle.pdf> (3.12.2012); *Wendel*, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht, 2011, S. 104 ff.

Beginn des 21. Jahrhunderts besteht kein Anlass für die Unterstellung, die übrigen Teilnehmer an den Euro-Rettungsmaßnahmen seien auf die Einhaltung demokratischer Spielregeln weniger bedacht als die Bundesrepublik Deutschland. Die dortigen Verfassungsgerichte¹⁸ könnten allerdings früher als das BVerfG erkannt haben, dass demokratische Kontrolle hoheitlicher oder privater Machtbestrebungen unter den Bedingungen der Globalisierung nur noch durch ein Miteinander staatlicher und überstaatlicher Akteure möglich ist.

B. Rückkehr zur „judicial self-restraint“ in Fragen der Integrationstiefe?

I. Einleitung

Dem BVerfG war in der Vergangenheit mit Blick auf seine europabezogene Rechtsprechung immer wieder der Vorwurf gemacht worden, es betreibe hierbei nicht nur Rechtsprechung, sondern bemühe sich um eine lediglich juristisch verbrämte politische Festlegung der Grenzen der Integrationsgewalt, die weniger der bewussten Öffnung des Grundgesetzes für eine Europäisierung und Internationalisierung hoheitlicher Gewalt als klassischem Verständnis staatlicher Souveränität verpflichtet sei.¹⁹ Dieser Vorwurf erhält durch die Entscheidung vom 12. September 2012 zwar keine neue Nahrung. Allerdings setzt das BVerfG auch problematische Argumentationsmuster zu Schranken der Integrationsgewalt ohne kritische Reflexion fort.

II. Fortdauernd restriktives Verständnis des Integrationsprogramms des GG durch das BVerfG

Das BVerfG hält auch in seiner Entscheidung zum Rettungsschirm an seiner eine bundesstaatliche Perspektive der EU auf der Grundlage geltenden Verfassungsrechts ausschliessenden Grundhaltung fest. Das Grundgesetz untersage nicht nur

¹⁸ Vgl. namentlich die Urteile des tschechischen Verfassungsgerichtshofes zum Vertrag von Lissabon, PL. ÚS 19/08 v. 26.11.2008, <http://www.usoud.cz/view/pl-19-08> (3.12.2012); PL. ÚS 29/09 v. 3.11.2009, <http://www.usoud.cz/view/pl-29-09> (3.12.2012).

¹⁹ Vgl. z.B. *Calliess*, Deutschland in der Europäischen Union – Kritische Überlegungen zum „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 53/2009, S. 11 ff.; *Habermas*, Zur Verfassung Europas, 2011, S. 60; *Pernice*, Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union, AöR 2011, S. 186; *Tomuschat*, Lisbon – Terminal of the European Integration – The Judgment of the German Constitutional Court, ZaöRV 2010, S. 263 ff.; *Ukrow*, Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremser der europäischen Integration?, ZEuS 2009, S. 720 ff.; *von Bogdandy*, Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum – Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG, NJW 2010, S. 4; *Wendel*, (Fn. 17), S. 86 ff., 332 ff., 348 f. und 464 ff.

die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen.²⁰ Auch Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt dürften die deutschen Verfassungsorgane nicht erteilen.²¹ Es sei deshalb grundgesetzlich „gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen“.²²

Damit entwickelt das BVerfG aus dem Gebot der Wahrung der Integrationsverantwortung einen Mechanismus zur völkerrechtlichen Absicherung verfassungsgerichtlich festgestellter Integrationsreserven des Grundgesetzes. Diese Geltendmachung von völkerrechtlichen Vorbehaltspositionen nach Unterzeichnung dynamischer Vertragsvorschriften durch die Bundesrepublik Deutschland ist schon mit völkerwohnheitsrechtlichen, in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) verankerten Anforderungen an die Vertragstreue von Vertragsstaaten nur schwer in Einklang zu bringen. Denn nach Art. 19 lit. c) WVRK darf ein Vorbehalt nicht „mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar sein“. Eine solche Unvereinbarkeit liegt bei Vorbehalten zu dynamischen Vertragsbestimmungen, die diese Dynamik einhegen sollen, erkennbar nahe. Der Ansatz des BVerfG, unionale Verhaltenspflichten durch völkerrechtliche Vorbehaltspositionen einzuhegen, stellt zudem die Einordnung des Integrationsrechts als „Self-Contained“-Regime²³ auf eine harte Probe.

Das BVerfG verzichtet in seiner jüngsten Entscheidung auf eine Auseinandersetzung mit der Präambel des GG, wonach die Verfassungsgebung des Deutschen Volkes „von dem Willen beseelt [war], als gleichberechtigtes Glied in einem Vereinten Europa“ dem Frieden der Welt zu dienen.²⁴ In einem kaum auflösaren Widerspruch zu dieser, seit 1992 auch in Art. 23 GG betonten Europa-Offenheit des Grundgesetzes steht die verfassungsgerichtlich errichtete Schranken-Setzung für eine

²⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 209 unter Bezugnahme auf BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199); vgl. auch BVerfGE 58, 1 (37); BVerfGE 104, 151 (210); BVerfGE 123, 267 (349).

²¹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 209 unter Bezugnahme auf BVerfGE 58, 1 (37); BVerfGE 89, 155 (183 f., 187); BVerfGE 123, 267 (351).

²² BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 209.

²³ Vgl. zur EU als „Self-Contained“-Regime z.B. *Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß: wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung, 2003, S. 631 ff.; *Simma/Pulkowski*, Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law, *EJIL* 17 (2006), S. 516 ff.; kritisch zu dieser Einordnung der EU demgegenüber z.B. *Conway*, Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States, *EJIL* 13 (2002), S. 685 ff.

²⁴ Vgl. demgegenüber die auf die Präambel bezogenen Ausführungen des „Lissabon“-Urteils, BVerfGE 123, 267 (346 f.): „Das Grundgesetz will die Mitwirkung Deutschlands an internationalen Organisationen, eine zwischen den Staaten hergestellte Ordnung des wechselseitigen friedlichen

Vertiefung der Integration. Das seit dem Vertrag von Lissabon ausdrücklich in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird durch das BVerfG zu einer verfassungsrechtlichen Sperre weiterer Integrationsvertiefung deklariert. Entsprechende Integrationsschritte müssen demnach aus Sicht des BVerfG „so beschaffen sein, dass die europäische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolgt, ohne dass die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen die Möglichkeit besitzen, sich der Kompetenz-Kompetenz zu bemächtigen oder sonst die integrationsfeste Verfassungsidentität des Grundgesetzes zu verletzen“.²⁵

Die „integrationsfeste Verfassungsidentität des Grundgesetzes“, die in diesem Urteil erneut betont wird, kann als verfassungsgerichtlicher Topos richterlicher Rechtsrückbildung verstanden werden. Denn es muss nicht nur mit Blick auf den Prozess der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Rückgewinnung von Teilsouveränität in der Dekade von 1945 bis 1955, sondern auch mit Blick auf die europäische Einbettung der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands von 1989 bis 1992 zumindest rechtshistorisch befremden, dass aus der verfassungsrechtlichen Zielrichtung der Einbettung Deutschlands in ein Vereintes Europa in verfassungsgerichtlicher Perspektive eine Pflicht zum Schutz der Verfassungsidentität vor einem Mehr an Integration geworden zu sein scheint. Dass eine Einbindung Deutschlands in ein Vereintes Europa selbst Bestandteil dieser Identität ist, wird durch das BVerfG nicht erörtert.²⁶

Interessenausgleichs und ein organisiertes Miteinander in Europa. In den Zielen der Präambel wird dieses Souveränitätsverständnis sichtbar. Das Grundgesetz löst sich von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit [...] Das Grundgesetz schreibt demgegenüber die Friedenswahrung und die Überwindung des zerstörerischen europäischen Staatenantagonismus als überragende politische Ziele der Bundesrepublik fest. [...] Der aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas (vgl. Schorkopf, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, 2007, S. 247) bedeutet insbesondere für die deutschen Verfassungsorgane, dass es nicht in ihrem politischen Belieben steht, sich an der europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gilt deshalb nicht nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit“; die dort betonte Europarechtsfreundlichkeit lässt sich indessen den nachfolgenden Ausführungen des BVerfG kaum entnehmen.

²⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 209.

²⁶ Kritisch hierzu z.B. auch Kumm, Ein Signal für Europa, FAZ v. 10.8.2012; Pernice/Wendel/Otto/Betteg/Mlynarski/Schwarz, Die Krise demokratisch überwinden, 2012, S. 8 f.

III. Die Abkehr von der Bewahrung staatlicher Souveränität als Integrationsbremse

Das „Lissabon“-Urteil des BVerfG war noch zentral durch die Kategorie der staatlichen Souveränität bestimmt: Aus dieser Kategorie leitete das BVerfG unter anderem ab, dass

„[d]ie europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten [...] nicht so verwirklicht werden (dürfe), dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem [...] Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“.²⁷

Diese souveränitätsbezogene Begrenzung der Integrationsgewalt in Bezug auf fiskalische Maßnahmen wird im ESM-Urteil nicht zitiert. In dieser Entscheidung taucht der Begriff der Souveränität nur noch an einer Stelle auf – und dort die Integrationsgewalt in ihrer konkreten Ausübung bestätigend:

„Mit dem Zustimmungsgesetz zu Art. 136 Abs. 3 AEUV überträgt der Deutsche Bundestag keine haushaltspolitischen Ermächtigungen auf andere Akteure. [...] Art. 136 Abs. 3 AEUV setzt selbst keinen Stabilitätsmechanismus ins Werk, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, entsprechende Mechanismen auf völkertraglicher Grundlage zu installieren. [...] So betrachtet bestätigt Art. 136 Abs. 3 AEUV die Souveränität der Mitgliedstaaten, indem er ihnen die Entscheidung überantwortet, ob und in welcher Weise ein Stabilitätsmechanismus eingerichtet wird.“²⁸

Damit wird Souveränität nicht mehr zur Regelung des „ob“ der Einschränkbarkeit der Kompetenzen des Haushaltsgesetzgebers, sondern nur noch zur Regelung des „wie“ dieser Einschränkbarkeit aktiviert.²⁹ Nicht zuletzt die intensive europaweite Debatte über die Ausgestaltung der Euro-Rettungsmaßnahmen, bei der in bislang nicht gekanntem Umfang auch das politische Verhalten der Regierungen dritter Mitgliedstaaten zum Gegenstand innerstaatlicher Debatten geworden ist, dürften auch beim BVerfG den Eindruck befördert haben, dass das noch die „Lissabon“-Urteil

²⁷ BVerfGE 123, 267 (356 f.).

²⁸ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 236 (Hervorhebung des Verfassers).

²⁹ Vgl. hierzu auch Pernice, Häuserhalt, The European v. 19.9.2012, <http://www.theeuropean.de/ingolf-pernice/12291-nach-dem-esm-urteil> (3.12.2012).

prägende Leitbild national radizierter politischer Öffentlichkeit inzwischen zahlreiche Durchbrechungen erfahren hat, die auch souveränitätsrelevant sind.

IV. Die Einschätzungsprärogative des (Haushalts-)Gesetzgebers

Die integrationsfeste Verfassungsidentität des Grundgesetzes wird in der Entscheidung vom 12. September 2012 nicht als Schranke für fiskalisch relevante Integrationsmaßnahmen aktiviert. Hierin betont das BVerfG wiederholt den „weiten Einschätzungsspielraum“ des (Haushalts-)Gesetzgebers in Grundfragen der (etatbezogenen) Ausgestaltung des Integrationsprogramms. Eine solche Prärogative des Gesetzgebers, der mit Blick auf parlamentarische Realitäten regelmäßig eine die legislative Arbeit leitende Einschätzung der Bundesregierung zugrunde liegen wird, besteht nach der Entscheidung vom 12. September 2012 namentlich

- (a) bei der Prüfung, ob der Umfang von unionsrechtlichen oder unionsaffinen Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltst'autonomie des Bundestages führt,
- (aa) namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers sowie
- (bb) auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland
- (cc) einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen;³⁰
- (b) bei der Abwägung, ob und in welchem Umfang im Interesse einer nachhaltigen Haushaltspolitik zur Bewahrung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers 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;³¹
- (c) in Bezug auf die Entscheidung des Gesetzgebers, die auch weiterhin auf Stabilität ausgerichtete Struktur der Währungsunion um die Möglichkeit aktiver Stabilisierungsmaßnahmen zu ergänzen, sowie die damit verbundene Prognose, mit solchen Maßnahmen die Stabilität der Währungsunion gewährleisten und fortentwickeln zu können, selbst wenn Risiken für die Preisstabilität aufgrund dieser Entscheidung nicht auszuschließen sind;³²
- (d) die Einschätzung des Gesetzgebers, die nach § 1 ESMFinG bestehende Zahlungspflicht für Anteile am Europäischen Stabilitätsmechanismus im Gesamtnennwert von ca. 190 Mrd. Euro führe nicht zu einem vollständigen Leerlaufen der

³⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 217 in Anknüpfung an BVerfGE 129, 124 (182 f.).

³¹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 228.

³² Ibid., Rdnr. 234.

Haushaltsautonomie – selbst dann, wenn man in die Berechnung des deutschen Gesamtengagements für die Stabilisierung der Europäischen Währungsgemeinschaft die deutsche Beteiligung an der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, bilaterale Hilfen zugunsten von Griechenland, Risiken aus der Teilnahme am Europäischen System der Zentralbanken und dem Internationalen Währungsfonds einstellt.³³

V. Enge Grenzen des verfassungsgerichtlich eingeräumten Einschätzungsspielraums

Das BVerfG betont in seiner Entscheidung die engen Grenzen justieller Kontrolle von der Stabilisierung der Währungsgemeinschaft dienenden Rechtsakten auf eine mögliche Überschreitung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums. Es unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass eine verfassungsgerichtliche Kontrolle wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen auf negative Folgen für die Geldwertstabilität „allenfalls in Fällen einer evidenten Minderung des Geldwerts“ in Betracht komme.³⁴

Grenzen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers leitet das BVerfG (erneut) aus dem Demokratieprinzip ab: Aus diesem verfassungsrechtlichen Strukturprinzip folgert es eine verfassungsrechtliche Pflicht „sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können³⁵ und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird“.³⁶ Damit verstetigt das BVerfG seine haushaltsbezogene Rechtsprechung zur Generationengerechtigkeit.³⁷

Mit Blick auf die soeben dargestellte Einschätzungsprärogative von Regierung und Parlament bei der Abwägung, ob und in welchem Umfang im Interesse einer nachhaltigen Haushaltspolitik zur Bewahrung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers auch für die Zukunft Bindungen

³³ Ibid., Rdnr. 271.

³⁴ Ibid., Rdnr. 200 unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (174).

³⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 228 unter Hinweis auf BVerfGE 5, 85 (198 f.); BVerfGE 44, 125 (142); BVerfGE 123, 267 (367); *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rdnr. 143; *Hofmann/Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 5, Rdnr. 58; *Sommermann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20, Rdnr. 86.

³⁶ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 228 unter Hinweis auf *Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2009), S. 192 f.

³⁷ Vgl. hierzu z.B. *Kahl*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 6 ff.; *Lenze*, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, 2005, S. 17 ff.; *Schröder*, The Concept of Intergenerational Justice in German Constitutional Law, Ritumeikan Law Review No. 28/2011, S. 326 ff.

in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten sind,³⁸ begegnet insbesondere eine Fortentwicklung des AEUV dahingehend, dass zukünftig die Mitgliedstaaten auf einen Teil ihrer Haushaltssouveränität verzichten, indem der EU-Währungskommissar das Recht erhält, gegen den Haushaltssplan-Entwurf eines Mitgliedstaates sein Veto für den Fall einzulegen, dass dieser nach Ansicht des Kommissars ein zu hohes Defizit vorsieht, zumindest dann keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn dem Haushaltsgesetzgeber für diesen Fall die Entscheidungsfreiheit bleibt, welche Einnahmen zum Abbau des Defizits erhöht oder welche Ausgaben hierzu gesenkt werden sollen.³⁹

C. Parlamentarisches Budgetrecht und europäische Integration

I. Die verfahrensrechtliche Effektuierung des parlamentarischen Budgetrechts

1. Zustimmungs-, Ablehnungs- und Kontrollkompetenzen des Parlaments

In Anknüpfung an seine jüngste Rechtsprechung betont das BVerfG zunächst, dass „auch in einem System intergouvernementalen Regieren“ die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages „die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten [müssen]“. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie komme es entscheidend darauf an, „dass der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten“.⁴⁰ Daher dürfe über „wesentliche haushaltspolitische Fragen“ nur mit „konstitutive[r] Zustimmung des Bundestages“ entschieden und dürften überstaatliche Rechtspflichten nur bei entsprechender Willensentscheidung des Bundestages begründet werden, um die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ des Bundestages im Rahmen seines Budgetrechts sicherzustellen.⁴¹ Dieser Gesamtverantwortung würde es zuwiderlaufen, würde sich der Haushaltsgesetzgeber seiner Budgetverantwortung

³⁸ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 228.

³⁹ Vgl. zu diesen Plänen von Bundesfinanzminister *Schäuble* in „Schäuble präsentiert Masterplan für den Euro“, Spiegel Online v. 16.10.2012.

⁴⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 211 unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 497; Urteil des Zweiten Senats v. 19.6.2012 – 2 BvE 4/11, juris, Rdnr. 114.

⁴¹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 211 unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (178 f.).

durch die Übertragung auf andere Akteure mittels unbestimmter haushaltspolitischer Ermächtigungen entäußern können.⁴²

In diesem Zusammenhang besteht aus Sicht des BVerfG ein System kommunizierender Röhren zwischen dem quantitativen Umfang der Begrenzung autonomer nationaler finanzieller Handlungsmöglichkeiten einerseits, der verfahrensrechtlichen Effektuierung der Budgetverantwortung andererseits:

„Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Deutschen Bundestages ausgestaltet werden. Insbesondere darf dieser sich 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, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle“.⁴³

2. Informationsrechte des Parlaments im Integrationsverbund

Unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments in Bezug auf deren Entscheidungs- wie deren Kontrolldimension ist die hinreichende Information des Parlaments über die von ihm zu verantwortenden Entscheidungen von haushaltrechtlicher Bedeutung. Dieses im Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte Transparenzgebot⁴⁴ bedarf, wie das BVerfG zutreffend feststellt, einer europäischen Öffnung: Der parlamentarische Unterrichtungsanspruch gilt daher nicht nur im nationalen Haushaltsrecht, wo er etwa in Art. 114 GG verankert ist, sondern auch in Angelegenheiten der Europäischen Union, was sich auch aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG entnehmen lässt.⁴⁵

Diese Informationsrechte des nationalen Parlaments dürften aus Sicht des BVerfG, wie dessen Rekurs auf Art. 79 Abs. 3 GG zur Begründung der Unterrichtungspflicht ergibt, unter dem Grundgesetz nicht durch europäische parlamentarische Informationsrechte ablösbar sein. Demgegenüber erscheint nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG zukünftig aus dem Grundgesetz ein nationales Hinwirken auf eine Informationspflicht auch supranationaler oder intergouvernementaler Einrichtungen gegenüber dem nationalen Parlament als Voraussetzung für eine verfassungskonforme Ausgestaltung vertiefter Integration deklariert.

⁴² BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 212.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Vgl. hierzu grundlegend auch Bröbmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, namentlich S. 22 f., 97, 304 ff. und. 309 ff.

⁴⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 215.

II. Schranken der Integrationskompetenz des Haushaltsgesetzgebers – Budgetrecht und integrationsrechtlich ermöglichte finanzwirksame Automatismen

Aus Sicht des BVerfG ist es eine „notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG)“, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben „frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt“.⁴⁶

Die hier anklingende These, über die europäische Integration sei die Selbstbestimmung des Parlaments und, über dieses, des Deutschen Volkes gefährdet, muss als neuerlicher Hinweis auf ein Verständnis von Selbstbestimmung durch das BVerfG eingeordnet werden, dass mehr nationalstaatlichem Denken des 19. Jahrhunderts verpflichtet ist als einer Öffnung der Staatlichkeit in Richtung auf die Globalisierung von Staatszwecken, wie sie schon vor dem Eintritt in das 21. Jahrhundert nicht nur im europäischen Integrationsraum zu beobachten war.⁴⁷ Das BVerfG verkennt an dieser Stelle zudem, dass schon vor dem Eintritt in die Rettungsmechanismen von EFSF und ESM die parlamentarischen Spielräume des deutschen Haushaltsgesetzgebers durch die zwar in ihrer finanziellen Dimension beschränkten, aber dennoch einer uneingeschränkten Bestimmungsmacht Deutschlands entzogenen Haushaltskompetenzen der EU nach Art. 314 AEUV sowie die Eigenmittel der EU nach Art. 311 AEUV eingegrenzt waren.

In Anknüpfung an die Ausführungen zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers unterstreicht das BVerfG sodann, dass es in erster Linie Sache des Bundestages selbst sei, „in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar sind“.⁴⁸ Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltssouveränität folge jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, „nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist“.⁴⁹ Bei der Frage, ob ein solcher Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus begründet wird, scheint das BVerfG – in Abweichung von seinen Ausführungen im Übrigen – nicht auf einen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu setzen, sondern von einer umfassende(re)n eigenen Prüfungskompetenz auszugehen.

⁴⁶ Ibid., Rdnr. 213 unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (179 f.).

⁴⁷ Vgl. hierzu grundlegend Ress, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), S. 79 ff.

⁴⁸ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 213 unter Bezugnahme auf BVerfGE 79, 311 (343); BVerfGE 119, 96 (142 f.).

⁴⁹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 213 unter Bezugnahme auf BVerfGE 129, 124 (180).

III. Budgetrecht und Grenzen für das europarechtliche Solidaritätsprinzip

1. Das Solidaritätsprinzip im Unionsrecht

Das Solidaritätsprinzip ist – im Unterschied zum Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 EUV – zwar nicht wörtlich in EUV oder AEUV verankert. Dennoch spricht eine Zusammenschau verschiedener Bestimmungen des Unionsrechts für die Geltung auch dieses Prinzips schon beim derzeitigen Stand der Integration.⁵⁰ So erfolgt die Gründung der EU nach dem sechsten Absatz der Präambel des EUV „in dem Wunsch, die Solidarität zwischen ihren Völkern [...] zu stärken“. Auch die „Solidarität“ zeichnet nach Art. 2 Satz 2 EUV die Gesellschaft aus, innerhalb derer es eine Wertegemeinschaft der Mitgliedstaaten der EU gibt. Nach Art. 3 Abs. 3 EUV fördert die EU sowohl „die Solidarität zwischen den Generationen“ (UAbs. 2) als auch „die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ (UAbs. 3). Nach Art. 3 Abs. 5 Satz 2 EUV leistet die EU zudem einen Beitrag zu „Solidarität [...] unter den Völkern“. Zu den Grundsätzen, von denen sich die EU bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, „die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will“, gehört schließlich nach Art. 21 Abs. 1 EUV auch „der Grundsatz der Solidarität“, was im Einzelnen in Art. 24 Abs. 2 und 3 sowie Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ausgeführt wird. Im AEUV wird an verschiedenen Stellen ebenfalls auf die Solidarität – sei es mit dem Bürger, Organen der EU und/oder die Mitgliedstaaten als Adressaten daraus abgeleiteter Verhaltenspflichten – abgestellt.⁵¹ Aber nicht nur im EUV und AEUV, sondern auch in der Charta der Grundrechte der EU leuchtet das Solidaritätsprinzip als Struktur- und Verfassungsrechtsprinzip der EU⁵² auf. Nach Abs. 2 Satz 1 der Präambel der Charta gründet sich die Union „auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“. Die Charta enthält zudem in ihrem Kapitel IV einen ganzen Gliederungsabschnitt unter dem Titel „Solidarität“.

Diese Pflicht zur Solidarität war im Übrigen allerdings schon 1973 in der sogenannten „Schlachtprämiens“-Entscheidung des EuGH markant ausgeführt worden. Dort betonte der Gerichtshof:

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die Verpflichtung auf, deren Rechtsvor-

50 Vgl. hierzu *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999; *Gussoni*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006; *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007.

51 Art. 67, 80, 122, 194, 222 AEUV.

52 Vgl. hierzu z.B. jüngst *Bieber*, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 84/2012, S. 7 ff.; *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 104 ff.; *Lais*, (Fn. 50), S. 163 ff.

schriften zu beachten. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage [...] Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“⁵³

Eine bedeutsame Ergänzung erfährt das Solidaritätsprinzip im Übrigen durch den nunmehr in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit von EU und Mitgliedstaaten. Aus Art. 10 EGV, der Vorläuferregelung dieser Norm, hat der EuGH zum Beispiel auch ein Gebot der Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Mitgliedstaaten abgeleitet:⁵⁴ Im Interesse der EU, die das gemeinsame Ganze der Mitgliedstaaten als ihrer Glieder verkörpert, wird dem einzelnen Mitgliedstaat auferlegt, seine eigenen Interessen nicht ohne Rücksicht auf die gemeinsamen Interessen durchzusetzen.⁵⁵

2. Fiskalische Grenzen des Solidaritätsprinzips im AEUV?

Das Solidaritätsprinzip erfährt mit Blick auf etwaige finanzwirksame Beistandspflichten in der Verfassung der Währungsunion allerdings ausdrückliche vertragliche Begrenzungen.⁵⁶ Beachtung verdient hierbei insbesondere die sogenannte „no-bailout“-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Dieser bestimmt in seinem Satz 1:

„Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein [...]“

Artikel 125 Abs. 1 Satz 2 AEUV erweitert diese EU-bezogene um ein mitgliedsstaatsbezogene Regelung:

„Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein [...]“

⁵³ EuGH, Rs. 39/72, *Kommission/Italien*, Slg. 1973, 101, Rdnr. 24 f.; vgl. auch *Calliess*, (Fn. 50), S. 194.

⁵⁴ Vgl. EuGH, Rs. 54/81, *Fromme/BALM*, Slg. 1982, 1449, Rdnr. 5.

⁵⁵ Vgl. *Calliess*, (Fn. 50), S. 193.

⁵⁶ A.A. *Haversath*, Solidarität im Recht, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 76/2012, S. 15 f., der Art. 125 Abs. 1 AEUV als Ausdruck des Solidaritätsprinzips versteht.

Zweck dieser Regelungen ist es, dass jeder EU-Mitgliedstaat für seine Finanzpolitik und deren Folgen grundsätzlich selbst zuständig und verantwortlich ist. Damit soll eine solide, risikoarme Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten befördert werden. Die Mitgliedstaaten sollen sich nicht darauf verlassen können, dass eine Schuldübernahme durch einen anderen Mitgliedstaat oder die EU als Risikopolster zur Verfügung steht, das vor den Folgen einer zu hohen Staatsverschuldung für die Kreditwürdigkeit am freien Kapitalmarkt bewahrt.⁵⁷

Die Reichweite dieser Regelungen ist bislang umstritten und noch nicht durch den EuGH einer gerichtlichen Klärung zugeführt. Ungeklärt ist nicht nur, ob die „no-bailout“-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV auch freiwillig gewährte Kredite oder Garantien untersagt.⁵⁸ Ungeklärt ist auch das Verhältnis dieser Klausel zu Art. 18 des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB, der der EZB und den nationalen Zentralbanken den Kauf und Verkauf von Staatsanleihen auf den Finanzmärkten als Instrument der Erreichung der Ziele des ESZB und der Erfüllung seiner Aufgaben ermöglicht.⁵⁹ Nicht eindeutig ist ferner auch das Verhältnis der „no-bailout“-Klausel zur Ausnahmeklausel des Art. 122 Abs. 2 Satz 1 AEUV. Diese bestimmt:

„Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.“

Es ist sowohl ungeklärt, (a) ob es sich bei der globalen Finanzkrise um ein „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne dieser Norm handelt, als auch, (b) ob die ange spannte Haushaltsslage einiger Staaten durch die Finanzkrise zumindest mit verursacht wurde, als auch, (c) ob es sich bei einer solchen prekären Haushaltssituation um eine „Schwierigkeit“ im Sinne der Norm handelt.⁶⁰

⁵⁷ Vgl. *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Stand August 2012, Art. 125 AEUV, Rdnrn. 1, 5 f.; *Hentschelmann*, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortlichkeit und Solidarität in der Währungsunion, EuR 2011, S. 291; *Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, S. 1779.

⁵⁸ So z.B. *Fäßbender*, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, S. 799; *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 125 AEUV, Rdnr. 2 f.; a.a. *Bandilla*, (Fn. 57), Art. 155 AEUV, Rdnr. 22; *Herrmann*, (Fn. 8), S. 807; sowie im Ansatz auch *Nettesheim*, Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen, in: *Kadelbach* (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012 (i.E.), S. 29 ff.

⁵⁹ Vgl. auch *Schoch*, (Fn. 11).

⁶⁰ Vgl. hierzu z.B. *Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, S. 857; *Knopp*, (Fn. 57), S. 1780; *Nettesheim*, (Fn. 58), S. 29 ff.; *Wieland*, Der Rettungsschirm für Irland, NVwZ 2011, S. 341 f.

Mit Blick auf die Unionspraxis ist es bemerkenswert, dass der Rat der Europäischen Union den Europäischen Stabilitätsmechanismus ausdrücklich auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt hat. Er hat dabei die Weltfinanzkrise als außergewöhnliche Situation angesehen, da diese zu einer gravierenden Verschärfung der Kreditkonditionen geführt habe. Dies habe die Situation der schon verschuldeten Staaten verschärft und ihnen ein eigenständiges Ausbrechen aus ihrer misslichen Lage nahezu unmöglich gemacht. Die Situation habe sich demnach der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzogen.⁶¹

Der Stabilitätsmechanismus stellt aus Sicht sämtlicher (Euro-)Mitgliedstaaten das notwendige Instrument für den Umgang mit Risiken für die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets, wie sie im Jahr 2010 aufgetreten sind, zur Verfügung und trägt somit zur Wahrung der wirtschaftlichen und finanziellen Stabilität der Union selbst bei. Der Europäische Rat ist auf seiner Tagung am 16. und 17. Dezember 2010 übereingekommen, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV für diese Zwecke nicht mehr benötigt wird, da der Mechanismus die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets wahren soll. Die Staats- und Regierungschefs sind daher übereingekommen, dass er für diese Zwecke nicht angewendet werden sollte.⁶²

Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV schafft vor diesem Hintergrund Rechtsklarheit und -sicherheit in Bezug auf die finanzielle Dimension des Solidaritätsgrundsatzes des EU-Vertrages. Diese Novelle sieht vor, dass

„die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, [...] einen Stabilitätsmechanismus einrichten (können), der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen“.

Indem festgeschrieben wird, dass Hilfsmaßnahmen an strikte Bedingungen geknüpft werden, wird das der Wirtschafts- und Währungsunion zugrunde liegende Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Staaten für ihre Haushaltspolitik gestärkt und vermieden, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sowie die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Länder durch diese Finanzhilfen beeinträchtigt wird.⁶³

⁶¹ Vgl. Erwägungsgründe 2 und 5 VO (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. L 118 v. 12.5.2010, S. 1.

⁶² Erwägungsgrund 4 des Beschlusses des Europäischen Rates v. 25.3.2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (2011/199/EU), BT-Drs. 17/9047, S. 5.

⁶³ Ibid., S. 4. Vgl. zum Zusammenhang zwischen ESM-Vertrag und dem neuen EU-Primärrecht Rathke, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DöV 2011, S. 759 ff.

3. Haushaltsautonomie und Solidaritätsprinzip

Weder auf europarechtlicher noch auf völkerrechtlicher Grundlage dürfen nach der Entscheidung vom 12. September 2012 „dauerhafte“ Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme der Bundesrepublik Deutschland für Willensentscheidungen anderer Staaten oder von EU-Organen hinauslaufen, „vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind“.⁶⁴

Die unzureichende Kalkulierbarkeit der finanziellen Folgewirkungen von Haftungsübernahmen ist mithin – im Unterschied zur Dauerhaftigkeit der betreffenden Mechanismen – keine Bedingung für das entsprechende Verbot. Allerdings kann gegebenenfalls auch bei einer zeitlich begrenzten Haftungsübernahme die Schranke des verfassungsrechtlich Zulässigen im Sinne einer „Dauerhaftigkeit“ der Folgewirkungen dann überschritten sein, wenn zum Beispiel durch erhebliche, durch die Haftungsübernahme ausgelöste Zinslasten nationale Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers über die eigentliche Dauer der Haftungsübernahme hinaus eingeschränkt werden.

„Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs“ im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag nach der Entscheidung des BVerfG im Einzelnen bewilligt werden.⁶⁵ Wann ein solcher größerer Umfang vorliegt, wird man nur im Einzelfall feststellen können. Allerdings ist hierfür nach der Entscheidung vom 12. September 2012 keine Dimension erforderlich, die für das Budgetrecht des Parlaments von struktureller Bedeutung ist, was aus Sicht des BVerfG zum Beispiel dann der Fall ist, wenn die Übernahme von Bürgschaften in Rede steht, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder wenn es um die Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen geht.

Denn soweit solche strukturrelevanten überstaatlichen Vereinbarungen getroffen werden, bedarf nach dem Urteil des BVerfG „nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht“.⁶⁶ In diesen Fällen wird mithin die auswärtige Gewalt der Bundesregierung nachhaltig eingeschränkt; tendenziell bedarf jeder einzelne Schritt der Mittelverwendung nicht nur der parlamentarischen Kontrollmöglichkeit, sondern auch der parlamentarischen Bestimmungsmacht.

⁶⁴ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 214.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid. unter Bezugnahme auf BVerfGE 129, 124 (180 f.).

IV. Materielle Grenzen integrationsbedingter Haushaltsbelastung

Die nach der Rechtsprechung des BVerfG den Gestaltungsspielraum des aktuellen Gesetzgebers begrenzende intertemporale Wirkung des Demokratieprinzips im Sinne eines Gebots der Nicht-Einmischung in zukünftige parlamentarische Gestaltungsmacht dürfte praktisch kaum eine verfassungsrechtliche Sperrwirkung für gegenwärtige Vertiefungen solidarischer Stabilitätsbemühungen entfalten. Denn eine solche justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen kommt nach der Entscheidung nur insoweit in Betracht, als eine „evidente Überschreitung von äußersten Grenzen“ in Rede steht, wobei diese Obergrenze „allenfalls überschritten sein [dürfte], wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirken, dass die Haushaltssouveränität jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe“.⁶⁷

Zur Aktivierung der Sperrwirkung demokratischer Teilhaberechte zukünftiger Generationen bedarf es mithin einer Betrachtung in quantitativer wie in zeitlicher Hinsicht. Von einem „praktisch vollständigen Leerlaufen“ der Haushaltssouveränität wird man wohl frühestens ab einem Zeitpunkt sprechen dürfen, in dem – auch nach Ausschöpfung bislang noch nicht aktivierter Einnahmepotentiale – eine nennenswerte haushaltsgesetzgeberische Gestaltungsmacht für eigenständige, nicht unionsrechtlich oder durch unionsrechtsaffine Rechtspflichten vorgegebene Ausgaben nicht mehr vorhanden ist. Bei einer autonomen, d.h. nicht unionsrechtlich oder unionsrechtsaffin vorgegebenen Bestimmung über die Hälfte der Haushaltssmittel⁶⁸ dürfte man von einem solchen „praktisch vollständigen Leerlaufen“ der Haushaltssouveränität noch weit entfernt sein. Diese Sperre dürfte vielmehr frühestens dann durchbrochen sein, wenn der Gesetzgeber nur noch im Umfang der Hälfte der durch Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen gebundenen Haushaltssmittel weiterhin frei von solchen unionsrechtlichen oder unionsrechtsaffinen Verpflichtungen über Haushaltssmittel bestimmen kann.

In temporaler Hinsicht dürfte ein „nennenswerter Zeitraum“ faktischen Leerlaufens der Haushaltssouveränität erst dann gegeben sein, wenn sich dieser Zeitraum zumindest über mehr als nur eine Legislaturperiode des Bundestages erstreckt, da erst ab einem solchen Zeitraum eine mit Blick auf das Demokratieprinzip problematische Bindung eines zukünftigen Haushaltsgesetzgebers in Rede stehen kann.

⁶⁷ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 216 unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (182 f.).

⁶⁸ Zu diesen Hälfte-Überlegungen in der Rechtsprechung des BVerfG vgl. z.B. (a) den steuerrechtlichen Halbteilungsgrundsatz BVerfGE 93, 121 (147) sowie (b) jüngst den Hinweis auf die Hälfte der Größe einer Bundestagsfraktion als Grenze zulässiger Überhangmandate BVerfG, 2 BvF 3/11 v. 25.7.2012, Rdnr. 143.

D. Zur völkerrechtlichen Absicherung demokratischer (Haushalts-)Gestaltungskompetenz in quantitativer und informationeller Hinsicht

I. Ausgangspunkt

In seinem Urteil vom 7. September 2011 hat das BVerfG die durch Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments bei der Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der Griechenlandhilfe und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität als gesichert angesehen, weil das finanzielle Gesamtengagement der Bundesrepublik Deutschland der Höhe nach begrenzt war, der Deutsche Bundestag jeder Hilfsmaßnahme größeren Umfangs im Einzelnen zustimmen musste, ihm die Kontrolle über die Konditionalität der Hilfen zustand und diese Hilfen zeitlich begrenzt waren.⁶⁹ Diesen Anforderungen wird der ESM-Vertrag mit Blick auf das damit verbundene finanzielle Gesamtengagement der Bundesrepublik Deutschland und die für die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages notwendigen Informationsrechte aus Sicht des BVerfG nur bei verfassungskonformer Auslegung gerecht.⁷⁰

Zur Absicherung einer solchen verfassungskonformen Auslegung des ESM-Vertrags hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 12. September 2012 aufgegeben, völkerrechtliche Sicherungen dieser Gesamtverantwortung in quantitativer und in informationeller Hinsicht vorzunehmen:

(a) quantitativ dahingehend, dass die Haftung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht ohne Zustimmung des Bundestages über 190.024.800.000 Euro hinaus erhöht werden kann; eine Ratifizierung des ESM-Vertrages sei deshalb „nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland sicherstellt, dass Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV, vorbehaltlich von Entscheidungen nach Art. 10 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV, sämtliche Zahlungsverpflichtungen aus diesem Vertrag der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages genannte Summe begrenzt und dass Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 Satz 1 ESMV nur so ausgelegt oder angewandt werden können, dass für die Bundesrepublik Deutschland keine höheren Zahlungsverpflichtungen begründet werden“;⁷¹

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 129, 124 (185 f.).

⁷⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 241.

⁷¹ Ibid., Rdnr. 253.

(b) informationell dahingehend, dass das Parlament diejenigen Informationen erhalten kann, die es für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidungen benötigt; eine Ratifizierung des ESM-Vertrages sei deshalb „nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland eine Vertragsauslegung sicherstellt, die gewährleistet, dass Bundestag und Bundesrat bei ihren Entscheidungen die für ihre Willensbildung erforderlichen Informationen erhalten“.⁷²

Die Bundesrepublik Deutschland musste nach der Entscheidung vom 12. September 2012 „deutlich zum Ausdruck bringen, dass sie an den ESM-Vertrag insgesamt nicht gebunden sein kann, falls sich [die] von ihr geltend gemachte[n] Vorbehalt[e] als unwirksam erweisen sollte[n]“.⁷³

Damit hat das BVerfG erstmalig für die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages angeordnet, dass sie nur mit Vorbehalten zulässig ist. Dies geht über den Ansatz seines „Lissabon“-Urteils, über eine verfassungskonforme Auslegung des Vertrages die Verfassungsverträglichkeit der damit einhergehenden Integrationsvertiefung sicherzustellen, deutlich hinaus. Mit Blick auf die Parallelisierung von völkerrechtlicher Verpflichtung und verfassungsrechtlicher Bindung erscheint dies, unbeschadet der aufgezeigten völker- und europarechtlichen Bedenken, ein zielführender Ansatz.

II. Die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG

Um die verfassungsgerichtlich vorgegebene Sicherstellung der Vorgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu erreichen, kamen von vornherein nur zwei Optionen in Betracht: die Abgabe eines völkerrechtlichen Vorbehaltes oder einer Interpretationserklärung.⁷⁴ In Bezug auf die Frage, wie die völkerrechtlichen Absicherungen der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments erreicht werden, beließ das BVerfG, ungeachtet der Verwendung des Begriffs „Vorbehalt“, Bundesregierung und Parlament einen Beurteilungsspielraum.

Am Rande der informellen Eurogruppensitzung am 14. September 2012 in Nikosia wurde Einvernehmen darüber erzielt, dass alle die gleiche Interpretation des ESM-Vertrags teilen und dies in einer verbindlichen gemeinsamen interpretativen Erklärung nochmals dokumentieren wollen. Unter den ESM-Vertragsländern bestand Einigkeit, dass keine Einwände gegen die vom BVerfG geforderten Klarstellungen bestehen. Die völkerrechtliche Umsetzung dieser Klarstellungen erfolgte sodann

⁷² Ibid., Rdnr. 259.

⁷³ Ibid., Rdnrr. 253, 259

⁷⁴ Vgl. auch *Calliess/Schoenfleisch*, Wie das ESM-Urteil umgesetzt werden kann, Verfassungsblog v. 13.9.2012, <http://verfassungsblog.de/wie-das-esm-urteil-umgesetzt-werden-kann/> (3.12.2012); *Schorkep*, „Startet die Maschinen“ – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12.9.2012, NVwZ 2012, S. 1274 f.

durch eine gemeinsame interpretative Erklärung aller ESM-Vertragsstaaten,⁷⁵ auf die eine weitere einseitige interpretative Erklärung der Bundesrepublik Deutschland⁷⁶ Bezug nimmt.

Daraufhin konnte Bundespräsident *Gauck* am 27. September 2012 die Urkunde unterzeichnen, mit der der ESM-Vertrag ratifiziert wird.⁷⁷ Nachdem die gemeinsame Erklärung der ESM-Vertragsstaaten hinterlegt war, konnte die Bundesrepublik den Ratifizierungsprozess durch Hinterlegung der vom Bundespräsidenten unterzeichneten Ratifikationsurkunde unter Bezugnahme auf die gemeinsame Erklärung abschließen.

Dieses Vorgehen sowie der mit den Vertragspartnern abgestimmte Text setzen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 hinreichend um.

E. Zur gerichtlichen Kontrolle von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet

I. Maßnahmen auf unionsrechtlicher Grundlage – Das BVerfG im Verfassungsgerichtsverbund der EU

Das BVerfG betont zwar immer wieder das Kooperationsverhältnis, das zwischen ihm und dem EuGH bestehe. Es verzichtete allerdings auch im Vorfeld seiner Entscheidung vom 12. September 2012 auf eine Vorlage von Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Auslegung von Unionsrecht ergeben, zum EuGH.

⁷⁵ Die Erklärung i.S.v. Art. 31 Abs. 2 lit. a) WVRK lautet wie folgt:

„Die Vertreter der Vertragsparteien des am 2. Februar 2012 unterzeichneten Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die am 26. September 2012 in Brüssel zusammengetreten sind, vereinbaren folgende Auslegungserklärung:

Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Vertrag“) begrenzt sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrags so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrags übersteigt.

Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages stehen der umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente gemäß den nationalen Vorschriften nicht entgegen.

Die oben genannten Punkte stellen eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der vertragsschließenden Staaten dar, durch die Bestimmungen des Vertrags gebunden zu sein.“

⁷⁶ Die Erklärung i.S.v. Art. 31 Abs. 2 lit. b) WVRK ist abgedruckt in BT-Drs. 17/10767, S. 7.

⁷⁷ Vgl. Pressemitteilung des Bundespräsidenten v. 27.9.2012, Bundespräsident unterzeichnet Ratifikationsurkunde zum ESM.

Dies war und ist problematisch in solchen Bereichen, in denen es um die Auslegung des AEUV geht – zumindest dann, wenn dessen Auslegung nicht offenkundig nur in die vom BVerfG seiner Rechtsprechung zugrunde liegende Interpretationsrichtung möglich ist.⁷⁸

Eine solche evidente Unionsrechtskonformität der Auslegung des BVerfG dürfte bei der Auslegung des AEUV zur Frage der nationalparlamentarischen Mitwirkung bei der Auswahl des Verfahrens der Vertragsänderung bestehen. Denn das BVerfG stellt zutreffend fest, dass „[d]as Recht der Europäischen Union [...] für die Parlamente der Mitgliedstaaten keine Mitwirkungsbefugnisse bei der Auswahl des Änderungsverfahrens vor[sieht]“ und dass „[e]ine Verletzung von Rechten des Deutschen Bundestages [...] allenfalls in Betracht [käme], wenn im Falle des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV ein Konventverfahren überhaupt stattgefunden hätte, an dem teilzunehmen dem Deutschen Bundestag verwehrt worden wäre“.⁷⁹

Deutlich weniger eindeutig durch den AEUV vorgegeben ist demgegenüber die vom BVerfG vorgenommene Auslegung der EZB-Position. Insoweit führt das BVerfG – in Anknüpfung an seine bisherige Judikatur⁸⁰ – aus:

„Ein wesentliches Element zur unionsrechtlichen Absicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ist insoweit das Verbot monetärer Haushaltfinanzierung durch die Europäische Zentralbank.“⁸¹

Wie bereits dargelegt, ist ein solches absolutes Verbot monetärer Haushaltfinanzierung durch die EZB gerade mit Blick auf die Ausnahmeklausel des Art. 122 Abs. 2 AUEV fraglich. Soweit das BVerfG das vorgenannte Verbot für seine Entscheidung wesentlich erachtete, wofür vieles spricht, müsste es daher um eine Bestätigung seiner Auslegung zumindest im Vorfeld seiner Entscheidung in der Hauptsache nachsuchen. Eine solche Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV im Zusammenhang mit dem Rettungsschirm-Recht haben bereits der irische High Court und Supreme Court eingeleitet.⁸²

⁷⁸ Vgl. auch *Schorkopf*, (Fn. 74), S. 1275 („*acte clair*“).

⁷⁹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 205.

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 89, 155 (204 f., 207 ff.); BVerfGE 129, 124 (181 f.).

⁸¹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 220.

⁸² Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court (Irland), eingereicht am 3.8.2012 – *Thomas Pringle/Regierung von Irland, Irland und der Attorney General* (Rs. C-370/12), ABl. C 303 v. 6.10.2012, S. 18. Der EuGH hat inzwischen mit Urteil vom 27.11.2012 festgestellt, dass (a) Art. 3 Abs. 1 lit. c) und Art. 127 AEUV, (b) Art. 3 Abs. 2 AEUV, (c) Art. 2 Abs. 3, Art. 119 bis 121 und 126 AEUV, (d) Art. 122 AEUV, (e) Art. 123 AEUV, (f) Art. 125 AEUV, (g) Art. 4 Abs. 3 EUV, (h) Art. 20 EUV, (i) Art. 13 EUV ebenso wenig wie der allgemeine Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes dem Abschluss und der Ratifikation des Vertrags zur Einrichtung des ESM durch die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, entgegenstehen; vgl. EuGH, Rs. C-370/12, *Pringle/Government of Ireland*, Rdnrn. 98, 107, 114, 122, 128, 147, 152, 169, 177, 181.

In gleicher Weise vorabentscheidungsgeeignet ist auch die im Urteil vom 12. September 2012 angesprochene Frage, ob es sich bei Maßnahmen der Europäischen Zentralbank zur Eurorettung, insbesondere den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt, um „ausbrechende Rechtsakte“ handelt. Der entsprechende Feststellungsantrag war aus Sicht des BVerfG „bei verständiger Auslegung nicht von dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mitumfasst und bleibt damit einer Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten“.⁸³

II. Maßnahmen außerhalb des Unionsrechts

Bei Maßnahmen, die auf den ESM-Vertrag gestützt sind, sind die Möglichkeiten zur Kontrolle von deren Rechtmäßigkeit im Vergleich zur Situation unter dem AEUV deutlich eingeschränkt. Denn der ESM-Vertrag kennt, wie sich aus dem diesbezüglichen Schweigen des Auslegung und Streitbeilegung gewidmeten Art. 37 ESMV ergibt, keine Art. 267 AEUV vergleichbare Vorlagemöglichkeit in Bezug auf die Auslegung des ESM-Vertrages.

Damit wird nicht nur auf eine dezentrale Kontrolle der Wahrung des ESM-Vertrages verzichtet. Zugleich wird damit der Verfassungsgerichtsverbund innerhalb der EU geschwächt. Im Interesse der Einheit der Unionsrechtsordnung ist es geboten, auch integratives Beschleunigungsrecht⁸⁴ wie zum Beispiel die Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet auf der Grundlage des ESM-Vertrages unionsrechtskonform auszulegen. Ein solches Auslegungssaxiom stellt im Grundsatz eine rechtsprechungssäquate Umsetzung des Gebots der Unionsrechtskonformität von Maßnahmen im Rahmen von Verfahren der begrenzten Zusammenarbeit dar.

Zur Optimierung des Gebots einheitlicher Anwendung des Unionsrechts liegt es im Übrigen zumindest nahe, auch wenn es rechtlich nicht geboten ist, auch bei solchem nicht-unionalem Integrationsrecht die Auslegung dritter (Verfassungs-)Gerichte in die Interpretation durch die nationale Gerichtsbarkeit einzubeziehen.⁸⁵ Im Übrigen

⁸³ BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 202. Für eine Vorlage zum EuGH auch *Herrmann*, (Fn. 8), S. 810, 812. Vieles spricht im Lichte der Entscheidung des EuGH vom 27.11.2012 dafür, dass sich dieser für den Fall der Befassung mit dieser Frage um eine unionsrechtskonforme Auslegung der Handlungsmöglichkeiten der EZB auf der Grundlage des bestehenden Euro-Rettungsrechts bemühen wird, die nicht zuletzt auch den Kontext zwischen finanzieller Unterstützung und (Rückkehr zu) solider Wirtschaftsführung des Hilfens erhaltenen Empfängerlandes betont.

⁸⁴ Als integratives Beschleunigungsrecht werden im Folgenden völkerrechtliche Verträge nur einzelner Mitgliedstaaten der EU und hierauf gestützte Rechtsakte verstanden, wenn diese in einem besonderen Nähverhältnis – zum Begriff BVerfG, 2 BvE 4/11 v. 19.6.2012, Rdnr. 100 – zu dem im EUV und AEUV verankerten Integrationsprogramm der EU stehen und auf eine raschere oder umfassendere Umsetzung des Ziels einer immer engeren Union der Völker Europas (vgl. den 13. Absatz der Präambel des EUV) zielen oder diese bewirken.

entfaltet solche Auslegung nicht-unionalem Integrationsrecht durch mitgliedstaatliche Gerichte selbstverständlich keine Sperrwirkung für eine abweichende, dann bindende Auslegung durch den EuGH.

F. „Back to the roots?“ – Zur möglichen Überwindung des Defizits demokratischer Teilhabe des Europäischen Parlaments durch Rechtsfortbildung des EuGH

Es ist bemerkenswert, dass das BVerfG in seinem Urteil vom 12. September 2012 die EU als „System intergouvernementalen Regierens“⁸⁶ einstuft. Diese Einordnung mag mit dem bereits erreichten Grad an Vergemeinschaftung – auch im Sinne einer Parlamentarisierung der EU – wenig zu tun haben. Die – auch in dieser Einordnung der EU, die auf exekutivföderale Entwicklungstendenzen der Integration⁸⁷ abstellt – zu beobachtende Ausblendung nicht zuletzt des bereits erreichten Umfangs an Rechtsetzungs(mitwirkungs)kompetenzen des Europäischen Parlaments fügt sich allerdings in ein System sich wechselseitig verstärkender Impulse, die auf eine Schwächung des Europäischen Parlaments als Legitimationssubjekt für eine vertiefte Integration gerichtet sind, ein. Denn parallel zur unzureichenden Beachtung des im AEUV-Rahmen erreichten Standes der Parlamentarisierung europäischer hoheitlicher Gewalt ist eine neue Tendenz der Ausblendung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge von integrativem Beschleunigungsrecht mit Bezug zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet festzustellen. Weder im ESM-Vertrag, der das Europäische Parlament überhaupt nicht erwähnt, noch im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), der lediglich

- in Art. 12 Abs. 5 Satz 1 ein bloß fakultatives Anhörungsrecht des Präsidenten des Europäischen Parlaments,
- in Art. 12 Abs. 5 Satz 2 eine Berichterstattungspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und

⁸⁵ Vgl. zur Zurückhaltung des BVerfG bei Verweisen auf die Judikatur ausländischer Verfassungsgerichte jüngst *Gelinsky*, Karlsruhe und der Supreme Court, FAZ v. 21.11.2012, S. N4; *Cárdenas Paulsen*, Über die Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009; zur Rechtsvergleichung im Verfassungsrecht allgemein vgl. z.B. *Baer*, Verfassungsvergleichung und reflexive Methode: Interkulturelle und intersubjektive Kompetenz, ZaöRV 2004, S. 735 ff.

⁸⁶ Zu entsprechenden Ansätzen im ESM-Urteil vgl. den Hinweis auf die Entscheidung des *Conseil constitutionnel* v. 9.8.2012, *Décision n°2012-653 DC, cons. 32* (BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rdnr. 311) sowie *Schorkopf*, (Fn. 74), S. 1275.

⁸⁷ Vgl. hierzu *Habermas*, (Fn. 19), S. 48 ff.

- in Art. 13 ein (Mit-)Organisations- und Förderungsrecht des Europäischen Parlaments in Bezug auf eine Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente, um die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren,

vorsicht, ist bislang ein auch nur ansatzweise mit dem Grad der politischen Mitwirkungsbefugnisse des Europäischen Parlaments nach dem früheren EWG-Vertrag, geschweige denn nach dem AEUV vergleichbarer Grad an Partizipationsrechten des Europäischen Parlaments erkennbar.

Allerdings ist nicht auszuschließen, dass dieses demokratische Defizit des integrativen Beschleunigungsrechts mit Bezug zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet durch eine richterliche Rechtsfortbildung des EuGH⁸⁸ zumindest abgemildert wird. Für die Rechtmäßigkeit einer solchen Rechtsfortbildung sprächen folgende Erwägungen:

a) Unstreitig bestehen Wechselbeziehungen und ein besonderes Näheverhältnis zwischen dem Währungsrecht des AEUV einerseits, den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes außerhalb des Unionsrechts andererseits. Auch das BVerfG hat diese Wechselbeziehung bereits in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 zum Entwurf eines Vertrages über den Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 6. April 2011 anerkannt. Dort führte es aus, dass zu den Angelegenheiten der Europäischen Union völkerrechtliche Verträge auch dann gehören, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“. Maßgebend sei insoweit „eine Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich geplanter Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen, die sich, je nach Gewicht, einzeln oder in ihrem Zusammenwirken als ausschlaggebend erweisen können“. Für die Zugehörigkeit zu den Angelegenheiten der Europäischen Union könne es zum Beispiel sprechen, wenn ein „qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang mit einem in den Verträgen niedergelegten Politikbereich – also mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Union – besteht, wenn das Vorhaben von Organen der Europäischen Union vorangetrieben wird oder deren Einschaltung in die Verwirklichung des Vorhabens – auch im Wege der Organleihe – vorgesehen ist oder wenn ein völkerrechtlicher Vertrag ausschließlich zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union geschlossen werden soll“. Ein solcher qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang werde insbesondere dann vorliegen, „wenn der Sinn eines Vertragsvorhabens gerade im wechselseitigen Zusammenspiel mit einem dieser Politikbereiche liegt, und erst recht dann, wenn der Weg der völkerrechtlichen Koordination gewählt wird, weil gleichgerichtete Bemühungen um eine Verankerung im Primärrecht der Union nicht die notwendigen Mehrheiten gefunden haben“.⁸⁹ Ein solcher qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang ist bei ESM-Vertrag wie Fiskalpakt unstreitig gegeben.

⁸⁸ Vgl. hierzu Ukkow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, S. 68 ff.

⁸⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 v. 19.6.2012, Rdnr. 100.

- b) In Bezug auf die Währungspolitik der EU, zu der ESM-Vertrag und Fiskalpakt in dem aufgezeigten Näheverhältnis stehen, sind die Mitwirkungsbefugnisse des Europäischen Parlaments deutlich im Sinne einer gesetzgeberischen Mitgestaltung,⁹⁰ eines gesetzgeberischen Anhörungsrechts⁹¹ und einer parlamentarischen Kontrolle der Währungspolitik⁹² konturiert.
- c) Mit Blick auf die Rechtsprechung zum sogenannten institutionellen Gleichgewicht innerhalb der EU, wie sie der EuGH in seiner „Tschernobyl“-Entscheidung aus 1990⁹³ entwickelte, ist nicht von vornherein auszuschliessen, dass der EuGH auch für den Bereich des integrativen Beschleunigungsrechts mit Bezug zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet von einer Lücke im Rechtsschutzsystem ausgeht, die durch Anerkennung einer Aktivlegitimation des Europäischen Parlaments zu schließen ist. Denn wenn durch den EUV und den AEUV ein institutionelles Gleichgewicht geschaffen wurde, indem ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der EU errichtet wurde, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der EU und bei der Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben zuweist, dann gebietet auch im Bereich der Währungspolitik die Wahrung dieses Gleichgewichts nicht nur, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt, sondern auch, dass eventuelle Verstöße gegen diesen Grundsatz geahndet

90 Das Europäische Parlament kann zusammen mit dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 129 Abs. 3 AEUV die Änderung bestimmter Artikel der Satzung der EZB vornehmen und nach Art. 133 AEUV die Maßnahmen erlassen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind.

91 Das Europäische Parlament wird namentlich zu folgenden Fragen konsultiert: Rechtsvorschriften zur Durchführung des Verfahrens, das gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten ist (Art. 126 Abs. 14 UAbs. 2 und 3 AEUV); sämtliche Änderungen der Befugnisse der EZB zur Beaufsichtigung von Kreditinstituten und sonstigen Finanzinstituten (Art. 127 Abs. 6 AEUV); Regelungen für die Einführung von Euro-Münzen durch die Mitgliedstaaten (Art. 128 Abs. 2 AEUV); Änderung bestimmter Artikel der Satzung des ESZB und der EZB (Art. 129 Abs. 4 AEUV); Auswahl der Länder, die die Voraussetzungen für die Einführung der gemeinsamen Währung erfüllen (Art. 140 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV); Vereinbarungen über die Wechselkurse zwischen dem Euro und den Nicht-EU-Währungen (Art. 219 Abs. 1 AEUV); Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der anderen Mitglieder des Direktoriums der EZB (Art. 283 Abs. 2 AEUV und Art. 11.2 der Satzung des ESZB und der EZB); Veränderungen an den Abstimmungsmodalitäten innerhalb des EZB-Rates (Art. 10.2 der Satzung des ESZB und der EZB).

92 Die EZB unterbreitet u.a. dem Europäischen Parlament nach Art. 284 Abs. 3 AEUV und Art. 15.3 der Satzung des ESZB und der EZB einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und im laufenden Jahr. Anschließend legt der Präsident der EZB den Bericht dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, das auf dieser Grundlage eine allgemeine Aussprache durchführen kann. Zudem können der Präsident der EZB und die anderen Mitglieder des Direktoriums auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder auf ihre Initiative hin nach Art. 284 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV von den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments gehört werden.

93 EuGH, Rs. 70/88, *Europäisches Parlament/Rat*, Slg. 1990, I-2041 Rdnr. 21 ff.

werden können. Das grundlegende Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung des von EUV und AEUV festgelegten institutionellen Gleichgewichts verbietet wiederum, dass das Europäische Parlament in seinen Befugnissen beeinträchtigt werden kann, ohne über eine der im AEUV vorgesehenen Klagemöglichkeiten zu verfügen, von der in gesicherter und wirksamer Weise Gebrauch gemacht werden kann. Dieser Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts darf zudem auch nicht durch eine Zuflucht zu nicht-unionalem Integrationsrecht missachtet werden.

d) Dementsprechend ist vorstellbar, dass der EuGH ein Klagerecht des Europäischen Parlaments in Bezug auf die Nichtigerklärung einer Handlung eines dritten EU-Organs, des Gouverneursrates, des Direktoriums oder des geschäftsführenden Direktors nach dem ESM-Vertrag anerkennt, sofern diese Klage lediglich auf den Schutz der Befugnisse des Europäischen Parlaments nach dem AEUV und dem Fiskalpakt gerichtet ist und nur auf Klagegründe gestützt wird, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird.

Im Übrigen würde es einer Stärkung der demokratischen Mitsprache und Kontrolle in der sich entwickelnden Fiskalunion entsprechen, wenn dem Europäischen Parlament zukünftig eine Mitentscheidungsbefugnis bei der Erlaubnis zur Überschreitung der unionsrechtlich vorgegebenen Verschuldungsgrenzen und ein Genehmigungsvorbehalt für grundlegende Entscheidungen des ESM eingeräumt würde.⁹⁴

⁹⁴ Vgl. hierzu auch Brantner/Giegold, Demokratie wagen, SZ v. 8.10.2012, S. 18.