

Eine Bewertung
der Entscheidung
aus juristischer Sicht

Das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – ein Ereignis?

Hans-Jürgen Rabe

Vassilios Skouris, der Präsident des Europäischen Gerichtshofes, sagte kürzlich auf einer Podiumsdiskussion des Deutschen Juristentages in München, er sei immer wieder erstaunt, welche Aufmerksamkeit das Bundesverfassungsgericht auf sich ziehe. Bis vor wenigen Tagen habe die ganze Welt nach Karlsruhe geblickt, als ob dort das Schicksal Europas entschieden würde. Er wünsche sich manchmal, dass dem Europäischen Gerichtshof nur ein kleiner Teil dieser Aufmerksamkeit zuteil werde. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts saß auf dem Podium. Das Gericht hat Europa nicht enttäuscht.

Worum es ging

Worum ging es bei den Verfassungsbeschwerden und bei dem Organstreit (die Fraktion *DIE LINKE* wollte es auch wissen), was hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts am 12. September 2012 (einstimmig) entschieden?

Zunächst die Frage, ob der neue Artikel 136 Absatz 3, der im sogenannten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeführt wird, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bejaht. Zwar sei diese Vertragsvorschrift, nach der die Euro-Mitgliedstaaten einen Stabilitätsmechanismus einrichten können, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes zu wahren, eine Ausnahme von dem Gebot der Haftungsübernahme (*No-bail-out-Klausel* des Artikels

125 AEUV), sie bedeute gar eine grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion. Mit der Möglichkeit – unabdingbarer – freiwilliger Finanzhilfen unter strengen Auflagen werde die stabilitätsgerechtete Ausrichtung der Währungsunion jedoch nicht aufgegeben und führe nicht zu einem Verlust der nationalen Haushaltssouveränität. Hoheitsrechte würden durch Artikel 136 Absatz 3 AEUV nicht übertragen.

Diese Feststellungen führten zur zweiten Frage, der Verfassungsmäßigkeit des auf der Grundlage des Artikels 136 Absatz 3 zu errichtenden Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Auch diesen segnete das Bundesverfassungsgericht ab, juristisch ausgedrückt: Der ESM und das auf ihn bezogene Begleitgesetz verletzen weder das Demokratieprinzip des Artikels 20 Absatz 1 und 2 Grundgesetz (GG), noch ist die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages beeinträchtigt. Wesentlich dafür war, dass der ESM keine „nach oben offenen“ Finanzhilfen vorsieht, sondern Beiträge und Haftung der ESM-Mitglieder auf ihren jeweiligen Anteil am genehmigten Stammkapital von derzeit 700 Milliarden Euro beschränkt. Für Deutschland bedeutet dies eine maximale haushaltswirksame Verpflichtung von etwas über 190 Milliarden Euro. Allerdings war sich das Bundesverfassungsgericht nicht sicher, ob sich diese ausdrückliche Haftungsbeschränkung in allen Verästelungen des ESM-Systems durchsetzt. Daher bestand es darauf, dass die Bundesregierung ent-

sprechende Auslegungszweifel im Ratifikationsverfahren ausräumt, das heißt völkerrechtlich sicherstellt, dass ohne die Zustimmung Deutschlands keine höheren Zahlungsverpflichtungen begründet werden können. So ist es in der Zwischenzeit geschehen, die ESM-Mitgliedstaaten haben durch eine Erklärung die Haftungsbegrenzung „unter allen Umständen“ bestätigt. Das gilt auch für die zweite Konditionierung im Urteil, dass die im ESM-Vertrag für die Organe (Gouverneursrat, Direktorium) vorgesehene Geheimhaltungsverpflichtung nicht für Informationen gilt, die für eine umfassende Unterichtung des Deutschen Bundestages über in den ESM-Gremien zu treffende Entscheidungen erforderlich sind.

Mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, dem „Fiskalpakt“, hatte das Gericht ersichtlich am wenigsten Probleme. Es stellte fest, dass der Regelungsgehalt des Vertrages sich weitgehend mit bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben (Schuldenbremse) und mit primärrechtlichen Verpflichtungen aus dem AEUV (Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten bei Überschreitung von Haushaltsdefiziten) deckt. Der Vertrag räume den Organen der Europäischen Union keine Befugnisse ein, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührten, und zwinge die Bundesrepublik Deutschland nicht zu einer, nicht mehr reversiblen Festlegung ihrer Wirtschaftspolitik.

Zu erwarten war, dass der Zweite Senat im „allgemeinen Teil“ seiner Urteilsbegründung die Grundsätze wiederholt, die das Gericht vor allem im Maastricht- und Lissabon-Urteil als die durch das Grundgesetz gebotene Grenze für die weitere Integration aufgezeigt hat: keine Übertragung der Kompetenz-Kompetenz, keine Blanketttermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt, Wah-

nung der nationalen Integrationsverantwortung, weitere europäische Integration nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Darüber hinaus stellt das Gericht nochmals klar, dass auch in einem System intergouvernementalen Regierens der Deutsche Bundestag sich seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung nicht entäußern dürfe, das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung darstelle. Bemerkenswert ist aber, man könnte sogar sagen aufhorchen lässt zweierlei:

Offenheit des demokratischen Prozesses sicherstellen

An einigen Stellen kann man deutlich das erkennen, was die Angelsachsen *judicial restraint* nennen. So sagt das Gericht, bei der Prüfung, ob der Umfang von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltssouveränität des Bundestages führe, verfüge der Gesetzgeber ebenso wie bei der Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland über einen weiten Einschätzungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu respektieren habe. Es sei ferner Sache des Gesetzgebers abzuwegen, inwieweit eine auf der Basis des Unions- oder Völkerrechts erfolgende, nicht von vornherein demokratiewidrige Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalt- und Fiskalpolitik geboten ist. Das Bundesverfassungsgericht könne sich hier nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der dazu zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaften setzen, sondern nur sicherstellen, dass der demokratische Prozess offen bleibe und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden werde. Schließlich: Auch die Einführung weiterer aktiver Stabilisierungsmaßnahmen zur Gewährleistung

und Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion habe das Bundesverfassungsgericht angesichts des Einschätzungsspielraums der zuständigen Verfassungsorgane grundsätzlich auch insoweit zu respektieren, als Risiken für die Preisstabilität aufgrund dieser Entscheidung nicht auszuschließen seien. Dieses Sichzurücknehmen des Gerichts liest sich anders, als es nach der Wortgewalt des Lissabon-Urteils zu erwarten war.

Ebenfalls hoffnungsvoll stimmt diejenigen, die zumindest in Teilbereichen eine weitere, verstärkte Integration der Europäischen Union für notwendig halten, die Feststellung des Gerichts, und zwar unter Bezugnahme auf das Maastricht-Urteil, dass eine kontinuierliche Fortentwicklung der Währungsunion zur Erfüllung des Stabilitätsauftrags erforderlich werden könnte, wenn andernfalls die Konzeption der als Stabilitätsgemeinschaft angelegten Währungsunion verlassen werden würde. Wenn sich die Währungsunion mit dem geltenden Integrationsprogramm in ihrer ursprünglichen Struktur nicht verwirklichen lasse, bedürfe es erneuter politischer Entscheidungen, wie weiter vorgegangen werden solle. Dabei sei es Sache des Gesetzgebers, darüber zu befinden, wie etwa Schwächen der Währungsunion durch eine Änderung des Unionsrechts entgegengewirkt werden solle.

Wer erwartet hatte, das Gericht werde sich zu dem vom Rat der Europäischen Zentralbank am 6. September 2012 beschlossenen Programm über den Ankauf von Staatsanleihen finanzschwacher Euro-Staaten auf dem Sekundärmarkt äußern, wurde enttäuscht. Diese Frage war (glücklicherweise?) nicht von dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung umfasst und bleibt daher der Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten. Allerdings steht der Urteilssatz: Ein Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentral-

Präambel des Grundgesetzes 1949 .

© picture-alliance/dpa, Fotograf: dpa

IM Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern

BADEN · BAYERN · BREMEN
HAMBURG · HESSEN
NIEDERSACHSEN
NORDRHEIN-WESTFALEN
RHEINLAND-PFALZ
SCHLESWIG-HOLSTEIN
WÜRTTEMBERG-BADEN und
WÜRTTEMBERG-HOHENZOLLERN

um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.

Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.

Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.

bank (EZB), der auf von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten zielt, ist als Umgehung des Verbotes monetärer Haushaltfinanzierung untersagt. Das zielt auf Artikel 123 AEUV. Wird in diesem Zusammenhang das Wunder geschehen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Gerichtshof erstmals eine entscheidungsrelevante Frage vorlegt?

Das Bundesverfassungsgericht ist aus wohlerwogenen Gründen von seiner Übung abgewichen, nur die Folgen der einen oder anderen Entscheidung im Eilverfahren abzuschätzen und gegeneinander abzuwägen. Es hat, wenngleich summarisch, die Verfassungsfragen eingehend geprüft und grünes Licht gegeben – nicht nur für Maßnahmen zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise, sondern auch für eine Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Insofern ist das Urteil – ein Ereignis.