



18. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(25.03.2014)

Professor Dr. Ulrich Häde¹

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Mit dem Urteil des Zweiten Senats vom 18.3.2014 haben die Euro-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ein - vorläufiges – Ende gefunden. Zu entscheiden bleibt allerdings noch, ob das so genannte OMT-Programm der Europäischen Zentralbank (EZB), das den Ankauf von Staatsanleihen vorsieht, mit dem Unionsrecht und dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar ist. Über die Unionsrechtmäßigkeit befindet der EuGH, dem das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Vorlage zugeleitet hat. Das Bundesverfassungsgericht behält sich vor, anschließend darüber zu entscheiden, ob das Ergebnis auch mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

I. Das Urteil vom 12.9.2012

Schon am 12.9.2012 hat das Bundesverfassungsgericht ein erstes Urteil in den einschlägigen Verfahren erlassen. Gegenstand waren sechs Verfassungsbeschwerden, die von insgesamt mehr als 10.000 Beschwerdeführern erhoben wurden. Hinzu kam ein Organstreitantrag der Bundestagsfraktion „Die Linke“. In sämtlichen Verfahren war zunächst über Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz zu entscheiden, mit denen die Antragsteller erreichen wollten, dass die Zustimmungsgesetze zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV), zu der damit verbundenen Änderung des Art. 136 AEUV sowie zu dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) und die Begleitgesetze vorerst nicht ausgefertigt und die völkerrechtlichen Verträge vom Bundespräsidenten nicht ratifiziert würden.

In den vergangenen Jahrzehnten war es üblich, mit der Ratifizierung solcher Verträge zu warten, bis das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache entschieden hatte. So konnten z.B. die Verträge von Maastricht und Lissabon erst nach den

¹ Der Verf. ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Er war in den hier angesprochenen Verfahren Prozessbevollmächtigter der Bundesregierung.

einschlägigen Urteilen in Kraft treten.

Für andere Gerichte gehört es zum üblichen Vorgehen, die Gewährung von Eilrechtsschutz von den Erfolgsaussichten in der Hauptsache abhängig zu machen. Das Bundesverfassungsgericht beharrt demgegenüber nach wie vor darauf, dass bei Entscheidungen über Anträge auf den Erlass einstweiliger Anordnungen grundsätzlich nur eine Folgenabwägung vorzunehmen ist. Eine solche würde regelmäßig dafür sprechen, einen völkerrechtlichen Vertrag nicht zu ratifizieren, solange über die Bedenken gegen seine Verfassungsmäßigkeit nicht entschieden wurde.

Wegen der immer noch nicht vollständig überwundenen Finanzkrise erschien es aber wichtig, insbesondere den ESM-Vertrag möglichst zeitnah anwenden zu können. Das Bundesverfassungsgericht ließ sich deshalb ausnahmsweise darauf ein, schon im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes eine summarische Prüfung der Rechtslage und damit der Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmen. Im Zusammenhang mit einem völkerrechtlichen Vertrag hatte das Gericht wohl bisher nur 1973 in seinem Beschluss zum Grundlagenvertrag (BVerfGE 35, 193) so entschieden.

Im Urteil vom 12.9.2012 wies das Bundesverfassungsgericht alle Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz zurück, weil es davon ausging, dass die Anträge in den Hauptsacheverfahren „nach summarischer Prüfung überwiegend ohne Erfolg bleiben“ würden.²

Allerdings gab der Senat den zuständigen Verfassungsorganen auf, bestimmte Fragen der Auslegung des ESM-Vertrags vor der Ratifizierung zu klären. Insbesondere musste völkerrechtlich sichergestellt werden, dass die potentiellen Zahlungsverpflichtungen Deutschlands aus dem ESM-Vertrag, die dort genannte Summe von rund 190 Mrd. Euro nicht überschreiten

dürfen. Da sich die Vertragsparteien darüber ohnehin einig waren und das auch schon im Vertragswortlaut in kaum zu überbietender Deutlichkeit ausgedrückt hatten („Die Haftung ... bleibt unter allen Umständen ... begrenzt.“), gelangt es sofort, eine gemeinsame Erklärung herbeizuführen. Daraufhin konnte der ESM-Vertrag Ende September 2012 in Kraft treten.

Das Bundesverfassungsgericht nannte in seinem Urteil vom 12.9.2012 zugleich einige Fragen, die noch im Hauptsacheverfahren zu klären sein würden. Das betraf den später abgetrennten Teil (OMT-Programm der EZB) sowie manche nicht unwichtige Einzelfragen insbesondere im Zusammenhang mit dem ESM. Darüber entschied es nach mündlicher Verhandlung am 11./12.6.2013 in seinem zweiten Urteil.

II. Das Urteil vom 18.3.2014

Mit dem Urteil vom 18.3.2014 verwarf das Bundesverfassungsgericht einen Teil der Anträge als unzulässig. Den Rest wies es als unbegründet ab. Die folgende Würdigung greift nur die wesentlichen Punkte auf.

1. Zulässigkeit

Zu den wichtigsten Aussagen im Bereich der Zulässigkeitsprüfung gehört, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG einen „Anspruch auf Demokratie“ nur insoweit vermittelt, „als durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht“ (Rn. 125). Damit wehrte das Bundesverfassungsgericht den Versuch eines Beschwerdeführers ab, Art. 38 GG auch bei rein innerstaatlichen Sachverhalten (hier: behauptete Fehler im Gesetzgebungsverfahren des ESM-Finanzierungsgesetzes) als eine Art Türöffner für Verfassungsbeschwerden zu verwenden, die sich nicht auf die Verletzung von weiteren Grund-

² BVerfGE 132, 195 (238, Rn. 103).

rechten stützen können.

Als unzulässig verworfen wurden u.a. auch Angriffe gegen die in den Begleitgesetzen vorgesehenen Regelungen zur Art und Weise der Parlamentsbeteiligung an Maßnahmen des ESM. Ob über bestimmte Fragen der Haushaltsausschuss des Bundestages oder dessen Plenum zu entscheiden hat und welche Mehrheiten dabei zu erreichen sind, gehört danach „nicht zum rügefähigen Kern des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG“ (Rn. 128).

2. Begründetheit

Soweit die Verfassungsbeschwerden und der Organstreitantrag dennoch zulässig waren, hatten sie mangels Begründetheit keinen Erfolg.

a) Budgetverantwortung

Das Bundesverfassungsgericht betonte insoweit die Integrationsverantwortung und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages, die auch in einem System intergouvernementalen Regierens gilt (Rn. 159 ff.). Über wesentliche haushaltspolitische Fragen muss deshalb stets im Bundestag entschieden werden. Der Senat vermied es erneut und zu Recht, in diesem Zusammenhang für die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen und Gewährleistungen bestimmte Höchstbeträge festzusetzen. Er wiederholte stattdessen die bereits bekannte Formel, wonach maßgeblich ist, ob sich die eingegangenen Verpflichtungen im Einzelfall so auswirken, „dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch leerliefe“ (Rn. 174). Zugleich hob das Bundesverfassungsgericht den weiten Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers hervor (Rn. 175).

Keine der durch die Beschwerdeführer beanstandeten Maßnahmen verfehlte diesen Maßstab. Das Bundesverfassungs-

gericht akzeptierte sowohl den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV als auch die Regelungen des ESM-Vertrags. Insbesondere stellte es nun auch ausdrücklich klar, dass Deutschland mit dem Beitritt zum ESM „keine der Höhe nach unbeschränkten oder nicht hinreichend absehbaren Zahlungsverpflichtungen eingegangen“ sei (Rn. 186).

b) Stimmrechtsaussetzung

Noch nicht durch das Urteil vom 12.9.2012 geklärt war insbesondere, welche Folgen Art. 4 Abs. 8 ESMV hat. Dort ist geregelt, dass die Stimmrechte eines Mitglieds ausgesetzt werden, wenn es mit seinen Zahlungsverpflichtungen im Rückstand ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte im ersten Urteil nur vorgegeben, dass die zuständigen deutschen Verfassungsorgane alles unternehmen müssten, damit sichergestellt sei, dass es nicht zu einer solchen Situation komme. Denn mit der Aussetzung des deutschen Stimmrechts entfielen auch die Möglichkeit des Bundestages, auf die Entscheidungen des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM Einfluss zu nehmen.

Einige Beschwerdeführer forderten nun allen Ernstes, Deutschland müsse eine Barreserve in Höhe des gesamten noch nicht eingezahlten Kapitalanteils am ESM vorhalten. Das wären 168 Mrd. Euro gewesen, die der Bund nach diesen Vorstellungen hätte bereithalten sollen. Mit dieser Forderung war die Behauptung verbunden, es sei möglich, dass im Weg des Kapitalabrufs (Art. 9 ESMV) die gesamte Summe fällig würde. Die Kosten für ein solches Vorgehen wären enorm gewesen.

In seinem Urteil hielt das Bundesverfassungsgericht zwar daran fest, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, „haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen [nach dem ESM-Vertrag] fristgerecht und vollständig nachkommen kann“ (Ls. 2). Daraus folgt aber keine

Pflicht, eine Barreserve einzurichten. Vielmehr muss der Haushaltsgesetzgeber jeweils prognostizieren, ob im kommenden Haushaltsjahr mit Kapitalabrufen zu rechnen ist. Im Hinblick auf die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit muss der Gesetzgeber ohnehin bei allen Haushaltsansätzen in dieser Weise vorgehen.

Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich fest: „Die bisherige Prognose des Haushaltsgesetzgebers, dass sich die Verpflichtungen [...] auf das anfänglich eingezahlte Stammkapital [...] beschränken [...], begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken“ (Rn. 212). Damit bescheinigt es zugleich, dass es „derzeit haushaltsrechtlich ausreichend sichergestellt“ ist, dass Deutschland seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann und deshalb keine Aussetzung seiner Stimmrechte zu befürchten ist (Rn. 204).

c) Demokratische Legitimation

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ab, dass der Bundestag die Kontrolle über das Budget behalten muss. Deshalb darf er „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“ und sich auch „keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die [...] zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können“ (Rn. 163).

Konsequenz ist, dass der deutsche Vertreter in dem jeweils zuständigen ESM-Organ Maßnahmen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung berühren, erst dann zustimmen darf, wenn ihn der Bundestag dazu ermächtigt hat. Das funktioniert allerdings nur, wenn der deutsche Vertreter nicht überstimmt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht erwähnt denn auch ausdrücklich „die gegenwärtig gegebene und verfassungsrechtlich gefor-

derte Vetoposition Deutschlands“ (Rn. 193). Dass man den meisten anderen Staaten zumutet, ohne eine solche Vetoposition zu agieren, ist keine Frage des deutschen Verfassungsrechts, aber sicher nicht übermäßig rücksichtsvoll.

In diesem Zusammenhang hatten die Beschwerdeführer gerügt, dass jedenfalls der deutsche Vertreter im ESM-Direktorium nicht demokratisch legitimiert sei, weil nicht zwingend vorgeschrieben ist, wer diese Position einnimmt.

Allerdings bestimmt Art. 6 Abs. 1 ESMV, dass das jeweilige Mitglied des Gouverneursrats (nach Art. 5 Abs. 1 der Finanzminister) das Mitglied des Direktoriums ernannt. In der Praxis ernannt der Bundesfinanzminister einen Staatssekretär. Das reicht dem Bundesverfassungsgericht aus, um die Durchgriffsrechte des Bundestages als gesichert anzusehen (Rn. 237 ff.).

In diesem Zusammenhang findet sich in dem Urteil eine Passage, die die Herzen aller Beamten, zumindest der in Ministerien, erquicken wird. Das Bundesverfassungsgericht bescheinigt ihnen einerseits, „aufgrund einer ununterbrochenen Kette individueller Bestellsakte demokratisch legitimiert“ zu sein und andererseits „aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau [...] ausreichend Gewähr dafür“ zu bieten, dass ihre Tätigkeit „den für das Berufsbeamtenamt institutionell garantierten besonderen Sicherungen qualifizierter, loyaler und gesetzestreuer Aufgabenerfüllung unterliegt“ (Rn. 241). Im Gegensatz dazu vermittelten die bisherigen Entscheidungen über Euro-Fragen eher den Eindruck, dass das Bundesverfassungsgericht die Exekutive und ihre demokratische Legitimation nicht ausreichend würdigte.

d) Fiskalvertrag

Das Bundesverfassungsgericht bescheinigt auch dem Fiskalvertrag und seinen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushaltspolitik, dass sie nicht gegen das Grundge-

setz verstoßen. Ausdrücklich weist es darauf hin, dass sich seine wesentlichen Inhalte ohnehin „mit verfassungsrechtlichen (vgl. insbesondere Art. 109, Art. 109a, Art. 115 und Art. 143 GG) und unionsrechtlichen (vgl. insbesondere Art. 126 AEUV) Vorgaben“ decken (Rn. 243).³

III. Fazit

Die vollständige Abweisung aller Anträge kann man mit etwas interpretatorischer Freiheit auch als Ausdruck einer gewissen Sättigung verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat nun schon mehrere Jahre über zahlreiche Verfassungsbeschwerden oder sonstige Anträge gegen alle denkbaren Maßnahmen im Zusammenhang mit der Finanz- und Eurokrise verhandelt und entschieden. Die wesentlichen Fragen sind somit geklärt. Daher besteht keine Notwendigkeit, die Euro-Verfassungsbeschwerden zu einer ständigen Einrichtung werden zu lassen. Die Entscheidungen zu ESM, Fiskalvertrag & Co. zeigen jedenfalls deutliche Grenzen schon für die Zulässigkeit von Anträgen gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen, die den Einzelnen nicht unmittelbar in seinen Grundrechten betreffen.

Ob das ausreicht, um immer wieder neue Verfassungsbeschwerden zu vermeiden, die weniger auf Individualrechtsschutz als auf Fortsetzung der politischen Auseinandersetzung gerichtet sind, bleibt allerdings offen. Denn mit der im Maastricht-Urteil erfundenen materiellen Überladung des Art. 38 Abs. 1 GG und der im Urteil vom 18.3.2014 mehrfach wiederholten Einschränkung, dass die dortigen Ausführungen nicht für Ultra-vires-Konstellationen gelten (Rn. 125, 129, 157), lässt das Bundesverfassungsgericht gerade jene Möglichkeit bestehen, die wesentlich dazu beiträgt, dass die Verfassungsbeschwerde teilweise die Ausrichtung auf den Indivi-

dualrechtsschutz verloren hat. Dafür mag es nachvollziehbare Gründe geben. Es bleibt aber fraglich, ob eine so grundlegende Umgestaltung des Rechtsschutzsystems nicht dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten bleiben müsste.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de

<http://www.fireu.de>

³ In diesem Sinne auch schon Häde, fireu-Newsletter Nr. 9, S. 6