

Das Bundesverfassungsgericht: Hüter des Parlamentarismus und der Verfassungsidentität in Zeiten der Eurokrise?

Pehle, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pehle, H. (2012). Das Bundesverfassungsgericht: Hüter des Parlamentarismus und der Verfassungsidentität in Zeiten der Eurokrise? *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 61(3), 285-292. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96463-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Das Bundesverfassungsgericht: Hüter des Parlamentarismus und der Verfassungsidentität in Zeiten der Eurokrise?

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle, Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Europaforschung, Vergleich politischer Systeme

1. Die integrationspolitischen Parlamentsrechte als „Karlsruher Dauerbrenner“

In immer kürzeren Abständen muss sich das Bundesverfassungsgericht mit europapolitischen Problemen befassen. Dabei geht es in jüngerer Zeit meist um die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle über die Europapolitik der Bundesregierung bzw. der Mitwirkung an deren integrationspolitischen Entscheidungen durch den Deutschen Bundestag. So war es auch am 7. September 2011, als das Urteil zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm verkündet wurde. Die Richter des Zweiten Senats monierten damals, dass das sogenannte Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz die Bundesregierung lediglich dazu verpflichtet habe, sich vor Übernahme finanzieller Gewährleistungen für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu bemühen, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Damit allein aber sei der fortdauernde Einfluss des Bundestages auf die Gewährleistungsentscheidungen nicht sichergestellt. Deshalb sei die Bundesregierung ver-

pflichtet, in derartigen Fällen die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen. Der Gesetzgeber kam dem in einer Weise nach, die auf den ersten Blick vermuten ließ, dass er gewillt sei, sogar noch mehr zu tun als „Karlsruhe“ verlangt hatte, denn er band entsprechende Entscheidungen der Bundesregierung an die Zustimmung nicht nur des Haushaltsausschusses, sondern des gesamten Plenums.

Auf Empfehlung des Haushaltsausschusses wurde dieser Gesetzesentwurf allerdings ergänzt durch einen Passus, der für „Fälle besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit“ vorsah, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages von einem neu zu schaffenden Gremium wahrgenommen werden sollten, dessen Mitglieder aus den derzeit 41 Mitgliedern des Haushaltsausschusses gewählt werden sollten („9er-Gremium“). Gegen die mit der Gesetzesänderung eingeführte Delegation der parlamentarischen Haushaltsverantwortung auf das neu geschaffene 9er-Gremium wandten sich zwei Abgeordnete der SPD-Bundestagsfraktion im Wege einer Organklage, die sie mit dem Antrag auf eine einstweilige Anordnung verbanden. Am 27. Oktober 2011 gab das Bundesverfassungsge-

richt diesem Antrag statt. Bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren durften die Rechte des Bundestages nicht von dem neuen Gremium wahrgenommen werden, da die Parlamentarier ansonsten in ihrem Abgeordnetenstatus verletzt zu werden drohten. Die endgültige Entscheidung fiel knapp vier Monate darauf. Sie bestätigte die einstweilige Anordnung und gab den Antragstellern weitgehend recht. Das Sondergremium musste erweitert werden, weil es, so die Richter, ein „verkleinertes Abbild des Plenums“ darstellen muss, und es darf auch nur in Fragen des Ankaufs von Staatsanleihen entscheiden, die der ESFS am Sekundärmarkt tätigt.

Wer dachte, dass es dem Verfassungsgericht damit vielleicht doch endgültig gelungen sei, für integrationspolitische Entscheidungsprozesse die „richtige Balance im System der Gewalten“ sicherzustellen, indem es in Fortführung seiner seit dem Maastricht-Urteil entwickelten, ständigen Rechtsprechung für „Rückverlagerung der Entscheidungsmacht auf das Parlament, Stärkung der Position der Abgeordneten, mehr Informationspflichten, Gesetzesvorbehalte oder konstitutive Parlamentsvorbehalte“¹ gesorgt habe, sah sich allerdings getäuscht. Schon im Juli 2011 ging in Karlsruhe ein Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen ein, in welchem im Wege eines Organstreitverfahrens erneut die Verletzung der Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung im Zusammenhang mit europapolitischen Entscheidungsprozessen geltend gemacht wurde. Das Urteil in diesem Verfahren wurde am 19. Juni 2012 verkündet.

Inhalt und Bedeutung dieses Richterspruchs werden im Folgenden analysiert.² Im Anschluss daran wird anlässlich der Entscheidung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den sogenannten

Fiskalvertrag vom 29. Juni 2012 ein weiterer integrationspolitischer Streitpunkt thematisiert, mit dem sich das Bundesverfassungsgericht nunmehr ebenfalls befassen muss.

2. Der Verfahrensbezug: Euro-Plus Pakt und Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Euro-Plus-Pakt geht zurück auf eine gemeinsame Initiative der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und des damaligen französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy. Er wurde zunächst unter der Bezeichnung „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ ins Gespräch gebracht. Die 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone sowie Bulgariens, Dänemarks, Lettlands, Litauens, Polens und Rumäniens vereinbarten das Maßnahmenpaket zur „Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit“ in den betreffenden Ländern am 11. März 2011 auf einem Sondertreffen in Brüssel und berieten es abschließend auf dem Europäischen Rat am 24. und 25. März 2011. Der Euro-Plus-Pakt beruht auf rein freiwilliger Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Aufgrund der Nichtbeteiligung Großbritanniens, Schwedens, Tschechiens und Ungarns konnte der Pakt nicht im Rahmen des europäischen Vertragswerks verabschiedet werden, sondern verblieb im Status einer rein intergouvernementalen Vereinbarung, die nicht einmal der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente bedarf.

Der Pakt zielt darauf ab, die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes zu stärken und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Damit werden Politikbereiche angesprochen, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen. In diesen Politikbereichen sollen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs gemein-

same Ziele vereinbart werden, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten sodann selbstständig verfolgen sollen. Die Staats- und Regierungschefs sollen jedes Jahr konkrete nationale Verpflichtungen eingehen und sich dabei an den leistungsstärksten Mitgliedstaaten der EU orientieren. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen und die Fortschritte bei der Verwirklichung der gemeinsamen politischen Ziele sollen jährlich einem Monitoring auf politischer Ebene unterzogen werden. Eine zentrale Rolle in diesem Prozess wird der Europäischen Kommission zugeordnet.

Auch der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der die zeitlich befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ablösen soll, beruht nicht auf einem Rechtssetzungsakt der Europäischen Union, obwohl er ursprünglich im Primärrecht der EU verankert werden sollte. Dazu kam es auf Grund des Widerstands verschiedener EU-Mitgliedstaaten nicht, weshalb sich die Mitglieder der Euro-Gruppe im April 2011 auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages einigten. Ab Juli 2012 sollte der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als permanenter Krisenmechanismus für Finanzhilfen bereitstehen und zunächst noch unter Beibehaltung des EFSF agieren, den er ab Juli 2013 ablösen soll. Als Voraussetzung dafür wurde festgelegt, dass der ESM-Vertrag von so vielen Euro-Mitgliedsstaaten ratifiziert wird, dass von diesen zusammen mindestens 90 % des anfänglich geplanten Stammkapitals von 700 Milliarden Euro gezeichnet wurden. Ohne die Bundesrepublik Deutschland ist dies nicht zu erreichen.

Die Gewährung von Finanzhilfen ist an die Ratifizierung einer weiteren Vereinbarung, des sogenannten Fiskalvertrags, gebunden. Er soll die Vertragsstaaten zur Einführung verbindlicher Schuldenbremsen verpflichten, deren Einhaltung auf Empfehlung der Europäischen Kommission und einen

darauf folgenden Antrag des Rates vom Gerichtshof der Europäischen Union überprüft werden kann. Der Fiskalvertrag konnte wegen des Widerstands Großbritanniens und Schwedens ebenfalls nicht im europäischen Primärrecht verankert werden. Auch hier handelt es sich deshalb um einen einfachen völkerrechtlichen Vertrag

3. Der Stein des Anstoßes: Das Informationsverhalten der Bundesregierung

Im Urteil vom 29. Juni 2012 zu ESM und Euro-Plus Pakt ging es nicht um die Inhalte der beiden Vertragswerke. Verhandelt wurde „nur“ die Frage, ob die Bundesregierung den Deutschen Bundestag an der Wahrnehmung seiner durch Art. 23 Grundgesetz verbürgten Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union hinderte, indem sie ihren in dieser Bestimmung geregelten Unterrichtungspflichten nicht nachkam. In Art. 23 ist festgelegt, dass die Bundesregierung den Bundestag in EU-Angelegenheiten „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ unterrichten, dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union geben und diese Stellungnahmen bei ihren Verhandlungen berücksichtigen muss.

Die Antragsteller monierten, dass eben dies nicht geschehen sei, und dies, obwohl verschiedene Parlamentsorgane in beiden Fällen entsprechende Informationen nachdrücklich und mehrfach eingefordert hätten. Die Verfassungsrichter zeichnen in ihrem Urteil die entsprechenden Interaktionen detailliert nach. Dabei wird deutlich, dass die Abgeordneten teilweise erst aus der Presse von der Existenz entsprechender inoffizieller Dokumente erfuhren und dass sich die Bundesregierung der Aufforderung zu Übermittlung dieser Unterlagen unter anderem

mit dem Argument verweigerte, beim ESM handele es sich um ein zwischenstaatliches Instrument der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes und nicht um ein Vorhaben der Europäischen Union (Rdnr. 5ff.). Kritik an diesem Vorgehen kam nicht nur von der Opposition. Auch der Vorsitzende des EU-Ausschusses, der Mitglied der Fraktion von CDU/CSU ist, rügte das Informationsverhalten der Regierung als ungenügend (Rdnr. 13). Der erste, konkrete Vertragsentwurf für den ESM datiert vom 6. April 2011. Der Bundestag wurde von der Bundesregierung darüber nicht informiert. Einen Monat später wurde der Finanzminister im Haushaltsausschuss dafür kritisiert, dass das Parlament erst informiert werden sollte, nachdem die entsprechenden Vereinbarungen faktisch bereits getroffen seien. Der Minister ging auf diesen Vorwurf nicht ein (Rdnr. 25). Die Abgeordneten mussten sich den Text auf informellen Wegen beschaffen. Behilflich waren Mitglieder des österreichischen Nationalrats, dessen Hauptausschuss die entsprechenden Entwürfe von ihrer Regierung längst zugeleitet bekommen hatte (Rdnr. 28). Erst am 18. Mai erhielten die Abgeordneten von der Bundesregierung den Vertragsentwurf in deutscher Übersetzung.

Auch bei der Entwicklung des Euro-Plus Paktes sah sich der Deutsche Bundestag weitgehend außen vor. Ähnlich wie bei den Vorbereitungen zum ESM erfuhren die Abgeordneten zuerst aus der Presse von den ersten Gesprächen zwischen der Bundeskanzlerin und dem französischen Staatspräsidenten. Der Artikel erschien am 31. Januar 2011. Auf entsprechende Nachfragen wurde dem Bundestag von der Bundesregierung nur mitgeteilt, dass man sich noch in einem Abstimmungsprozess befinde, der noch nicht abgeschlossen sei. Knapp vier Wochen nach dem ersten Pressebericht wurde dem Bundestag – so die Richter in ihrer Rekonstruktion der Vorgänge

(Rdnr. 35) – aus nicht näher bezeichneter Quelle ein nicht offizielles Dokument („*non paper*“) der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission zugespielt, in welchem die wesentlichen Inhalte des geplanten Paktes beschrieben wurden. Einer darauf folgenden Aufforderung, dem Parlament das Dokument zu überstellen, kam die Bundesregierung nicht nach. Auch nachdem sich der Präsident des Deutschen Bundestages an die Bundeskanzlerin gewandt und bemängelt hatte, dass die Bundesregierung ihren Unterrichtungspflichten „nicht oder allenfalls unzureichend“ gerecht werde, erfolgte noch keine Reaktion. Erst am 11. März leitete das Bundeskanzleramt dem Bundestag den Entwurf eines „Paktes für Wettbewerbsfähigkeit“ zu. Am selben Tag kündigten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone in ihren Schlussfolgerungen zu ihrer Tagung an, dass sie die mittlerweile „Pakt für den Euro“ genannte Vereinbarung bereits 14 Tage später dem Europäischen Rat vorlegen würden. Dort sollten die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten Gelegenheit erhalten zu erklären, ob sie sich an dem Pakt beteiligen wollten. Ohne dass noch inhaltliche Veränderungen vorgenommen wurden, traten auf der Tagung des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011 insgesamt 23 Mitgliedstaaten der Vereinbarung bei, die nunmehr als Euro-Plus Pakt tituliert wurde.

4. Das Urteil vom 19. Juni 2012: Erneute Bekräftigung der Parlamentsrechte

Zu entscheiden war über Umfang und Reichweite der Informationspflichten und -rechte aus Art. 23 GG. Sie – so heißt es im Urteil (Rdnr. 87) – seien „unklar und zwischen den Beteiligten umstritten.“ Klärungsbedürftig sei mit-

hin, „ob Angelegenheiten der Europäischen Union auch intergouvernementale Verträge und Absprachen umfassen, die zwar im Zusammenhang mit der Europäischen Union stehen, aber nicht auf eine Rechtsetzung durch die Europäische Union zielen.“ Die Antwort der Verfassungsrichter fällt eindeutig aus. Sie stellen fest, dass zu den im Grundgesetz angesprochenen EU-Angelegenheiten zweifellos Vertragsänderungen und entsprechende Änderungen des Primärrechts sowie Rechtsetzungsakte der Europäischen Union gehören. Lapidar wird sodann konstatiert: „Darin erschöpft sich der Anwendungsbereich der Norm aber nicht“ (Rdnr. 99).

Was ist also unter Angelegenheiten der Europäischen Union zu verstehen? Hier geht es um den Kern des Urteils, weshalb es hier wörtlich zitiert wird:

„Um Angelegenheiten der Europäischen Union kann es sich auch in anderen Fällen handeln. Insbesondere gehören völkerrechtliche Verträge unabhängig davon, ob sie auf eine förmliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union [...] gerichtet sind, zu den Angelegenheiten der Europäischen Union, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Wann ein solches Verhältnis vorliegt, lässt sich nicht anhand eines einzelnen abschließenden und zugleich trennscharfen Merkmals bestimmen [...] Für die Zugehörigkeit zu den Angelegenheiten der Europäischen Union kann es etwa sprechen, wenn die geplante völkerrechtliche Koordination im Primärrecht verankert oder die Umsetzung des Vorhabens durch Vorschriften des Sekundär- oder Tertiärrechts vorgesehen ist oder ein sonstiger 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 qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang mit einem der primärrechtlich normierten Politikbereiche der Europäischen Union [...], der ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis zum Unionsrecht begründet, wird 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“ (Rdnr. 100).

Für dieses „weite Verständnis“ (Rdnr. 101) können die Richter überzeugende Argumente vorbringen. Sie beziehen sich zunächst auf den Wortlaut des Art. 23 Abs. 2 GG, dem keinerlei Beschränkung auf bestimmte Rechtsakte entnommen werden könne. Auch eine systematische Auslegung komme zum gleichen Ergebnis. Wenn Art. 23 allgemein die Verwirklichung eines vereinten Europas zum Gegenstand habe, sei nicht einzusehen, dass weite Teile des dynamischen und vielgestaltigen Prozesses der europäischen Integration von vornherein aus dem parlamentarischen Mitwirkungsrecht ausgeklammert würden (Rdnr. 102). Schließlich spreche auch die historische Auslegung für eine weite Interpretation, denn laut Begründung der Verfassungsänderung von 1992, mit welcher der neue Artikel ins Grundgesetz eingefügt wurde, sollte sich die Vorschrift auf „alle Vorhaben der Europäischen Union [erstrecken], die für die Bundesrepublik Deutschland bzw. den Bun-

destag von Interesse sein könnten“ (Rdnr. 104).

Nachdem die Richter klargestellt haben, dass die parlamentarischen Beteiligungsrechte auch dann nicht umgegangen werden dürfen, wenn sich die Staats- und Regierungschefs nicht auf eine Änderung des europäischen Vertragswerks zu einigen vermögen und sich mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge behelfen, blieb ihnen noch zu klären, wie die Zeitvorgabe des Art. 23 GG, nach der der Bundestag zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“ unterrichtet werden muss, zu interpretieren ist. Die Richter betonen, dass die Frage nach dem Zeitpunkt eine „dem Umfang der Unterrichtung gleichrangige Bedeutung“ zukommt (Rdnr. 127). Deshalb lässt das Urteil auch hier an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Die fragliche Zeitvorgabe, sei nämlich „so auszulegen, dass der Bundestag die Informationen der Bundesregierung spätestens zu einem Zeitpunkt erhalten muss, der ihn in die Lage versetzt, sich fundiert mit dem Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme zu erarbeiten, bevor die Bundesregierung nach außen wirksame Erklärungen, insbesondere bindende Erklärungen zu unionalen Rechtssetzungsakten und intergouvernementalen Vereinbarungen, abgibt. Das schließt es aus, dass die Bundesregierung ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages konkrete Initiativen ergreift.“ Das Gericht betont, dass hier keinerlei Ermessen für die Exekutive besteht: „Über Sitzungen der Organe und informelle Beratungen, an denen die Bundesregierung beteiligt ist, muss der Bundestag – auch wenn noch keine förmlichen Vorschläge oder sonstige Beratungsgrundlagen existieren – bereits im Voraus und so rechtzeitig informiert werden, dass er [...] auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen kann“ (Rdnr. 128).

5. Wird die Eurokrise zur Verfassungskrise?

Rückwirkend konnte das Urteil naturgemäß keine Wirkung entfalten. Immerhin aber ließe sich argumentieren, dass die Bundesregierung die Unterrichtung des Parlaments nachholen müsste, bevor die Abgeordneten über die Gesetze zum ESM und den Fiskalpakt entscheiden dürften und könnten. Die Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat waren für den letzten Sitzungstag vor der Sommerpause, Freitag, den 29. Juni, terminiert. Dieser Zeitplan wurde trotz des zehn Tage vorher ergangenen Karlsruher Urteils nicht geändert; die gesetzgebenden Körperschaften verabschiedeten beide Gesetze mit Zweidrittel-Mehrheit. Presseberichten zufolge hatte der Bundesfinanzminister den Bundespräsidenten zudem offenbar dazu aufgerufen, die Gesetze noch am Wochenende auszufertigen, um das Inkrafttreten des ESM, wie im Europäischen Rat vereinbart, am 1. Juli endgültig zu gewährleisten. Dies wiederum rief das Bundesverfassungsgericht auf den Plan. Es war seit langem bekannt, dass gegen die beiden Gesetze mittels mehrerer Verfassungsbeschwerden und Organklagen vorgegangen werden würde. Den Klägern geht es darum, eine „Selbstentmachtung“ des Deutschen Bundestages zu verhindern, die ihrer Meinung nach eintreten würde, wenn sich die Bundesrepublik unwiderruflich an den ESM binden würde. Sie haben das Argument auf ihrer Seite, dass das Bundesverfassungsgericht spätestens seit dem „Griechenland-Urteil“ deutlich gemacht hat, dass die Preisgabe des Haushaltsrechts die deutsche Verfassungsidentität, die unter dem Schutzschirm der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG steht, verletzen würde. Beim Fiskalpakt stellt sich der Sachverhalt ähnlich dar. Die Frage lautet hier, ob die vom Grundgesetz für die europäische Integration gezogene

„rote Linie“ endgültig überschritten wird, wenn der EU Aufsichtsrechte über den nationalen Haushalt eingeräumt werden und es selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber untersagt wird, die bereits im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse gegebenenfalls wieder abzuschaffen.

Die Kläger hatten vorab deutlich gemacht, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragen würden. Die Verfassungsrichter standen damit vor der Situation, dass die Unterzeichnung beider Gesetze durch den Bundespräsidenten die Bundesrepublik Deutschland weit vor Abschluss der ausstehenden verfassungsrechtlichen Prüfung und unabhängig von deren Ergebnis bereits völkerrechtlich gebunden hätte. Deshalb sah sich „Karlsruhe“ zu einem außergewöhnlichen und in der Geschichte der Bundesrepublik bislang einmaligen Schritt veranlasst: Die Sprecherin des Gerichts verkündete eine Woche vor der entscheidenden parlamentarischen Abstimmung öffentlich, dass das Gericht den Bundespräsidenten bitten werde, die zur Verabschiedung anstehenden Gesetze nicht zu unterschreiben und damit ihre Ratifizierung aufzuschieben, bis das Gericht die Materie geprüft habe.

Der Bundespräsident ließ erklären, dieser – nur notdürftig als Bitte kassierten – Aufforderung nachkommen zu wollen. Nur deshalb konnten die noch am Abend der parlamentarischen Verabschiedung der Gesetze in Karlsruhe eingegangenen Anträge in der Gewissheit entgegengenommen werden, dass zumindest über den Erlass einer einstweiligen Anordnung verhandelt werden konnte, ohne dass sich die Bundesrepublik gegenüber ihren Vertragspartnern völkerrechtlich bereits endgültig gebunden hätte. Bei Entscheidungen über den Erlass einer einstweiligen Anordnung muss das Gericht in eine Folgenabwägung eintreten. Im konkreten Fall stand damit zur

Debatte, welche Folgen es hätte, wenn das Gericht die Ratifizierung beider Vertragswerke bis zu seiner endgültigen Entscheidung über die Verfassungskonformität der zugrunde liegenden Gesetze aufschöbe. Mögliche negative Reaktionen auf eine solche Entscheidung auf den Finanzmärkten einerseits waren also abzuwägen gegen die Behauptung der Kläger, dass sich die Bundesrepublik durch die Ratifizierung der in Frage stehenden Gesetze unwiderruflich an ESM und Fiskalpakt bänden, auch wenn sich diese nachträglich als verfassungswidrig herausstellen würden.

Über den Erlass einer einstweiligen Anordnung wird im Normalfall „nach Aktenlage“ entschieden. Dazu sah sich der Zweite Senat angesichts der möglichen Tragweite seiner Entscheidung nicht in der Lage. Er setzte deshalb für den 10. Juli zunächst einmal eine mündliche Verhandlung an. Das einzig konkrete Ergebnis dieser Verhandlung war, dass das Bundesverfassungsgericht sich außerstande sah, über die Eilanträge in der ansonsten üblichen Frist zu entscheiden. Der Präsident des Gerichts, Andreas Voßkuhle, brachte deshalb in Form eines „Zwischenverfahrens“ eine bislang unbekannte prozedurale Variante ins Spiel. Reklamiert wurde zwar nicht mehr als eine sorgfältige Prüfung, die aber immerhin zwei Monate in Anspruch nehmen wird – auch wenn es sich um ein „Eilverfahren“ handelt, wurde die Entscheidung über die einstweilige Anordnung erst für den 12. September angekündigt. Damit aber wird deutlich, dass die Karlsruher Richter eine Entscheidung im Sinne der Kläger zumindest nicht ausgeschlossen haben. Ihre Entscheidung über die einstweilige Anordnung wird das Urteil in der Hauptsache in großen Teilen sicher bereits vorwegnehmen. Offen bleibt, ob ESM und Fiskalpakt tatsächlich ihr Ende in Karlsruhe finden. Auszuschließen ist dies nicht.

Andreas Voßkuhle hat in der mündlichen Verhandlung darauf verwiesen, dass es schließlich Aufgabe des Gerichts sei, „den Regeln, die wir uns gegeben haben, auch in den Situationen zur Geltung zu verhelfen, in denen es politisch nicht opportun erscheint“. Damit wurde unmissverständlich klar, dass sich der Zweite Senat dem über die Politik vermittelten Druck „der Märkte“ sicher nicht ohne weiteres beugen wird, denn, so Voßkuhle weiter: „Europa fordert den demokratischen Verfassungsstaat ebenso wie der demokratische Verfassungsstaat Europa fordert.“

Anmerkungen

- 1 Di Fabio, Udo (2011): Vom Recht, Recht zu sprechen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/36, S. 3-7, hier S. 5.
- 2 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012. Das Urteil ist noch nicht in der Entscheidungssammlung des Gerichts abgedruckt. Es wird deshalb hier unter Angabe der Randnummern (Rdnr.) zitiert nach: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html