

HIDDEMANN KLEINE-COSACK HEFER RISTOW

RECHTSANWÄLTE

RAe Dr. Hiddemann, Dr. Kleine-Cosack, Hefer, Dr. Ristow
Maria-Theresia-Str. 2, 79102 Freiburg i. Br.

**Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe**

DR. HARTMUT HIDDEMANN
Fachanwalt für Arbeitsrecht


GÖTZ BAHNEMANN (-2008)

DR. MICHAEL KLEINE-COSACK
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

JOCHEN HEFER

DR. TILL RISTOW

ANNE-KATHRIN HIDDEMANN

MARIA-THERESIA-STR. 2
79102 FREIBURG I. BR.  im Hof

TELEFON (07 61) 7 03 66-0

TELEFAX (07 61) 7 03 66-66

www.h-kc.de info@h-kc.de

Gerichtsfach LG 24

277/09K10

Unser Zeichen:

Sekretariat: Frau Schneider

Durchwahl: 70366-30

19.8.10

Verfassungsbeschwerde

des

Diplom-Kaufmanns Moritz Freiherr von Seefried

Schloss Adlitz
95451 Ahorntal

Beschwerdeführer

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. Hiddemann, Dr. Kleine-Cosack u. Koll.
Maria-Theresiastr. 2, 79102 Freiburg

g e g e n

das

Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG,

BGBI. I S. 537

Inkraftgetreten am 8.5.2010

Verletztes Grundrecht: Art. 38 I 1 GG GG

Unter Vorlage auf uns lautender Vollmacht zeigen wir die Vertretung des Beschwerdeführers an.
Wir legen in seinem Namen Verfassungsbeschwerde ein.

I. Vorbemerkung

Im vorliegenden Fall wendet sich der Beschwerdeführer gegen das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG, BGBl I S. 537 - und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen auf nationaler wie auch europäischer Ebene.

Sie sind nach seiner Ansicht nicht nur eklatant europarechtswidrig. Am Maßstab der Entscheidungen des BVerfG zur Währungsunion¹ sowie zu Lissabon² sind sie auch verfassungswidrig. Bei Zugrundelegung der vom BVerfG selbst gezogenen Grenzen für einen Ausbau der Europäischen Union in ihrer derzeitigen nichtstaatlichen, demokratisch defizitären Struktur wird – ungeachtet der zustimmenden Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat - das Grundrecht der Bürger und damit des Beschwerdeführers auf demokratische Teilhabe aus Art. 38 I 1 GG verletzt.

Die durch die bisher erteilten Ermächtigungen gem. Art. 23 GG begründeten Kompetenzen auf der Ebene der Europäischen Union werden überschritten (=ultra vires). Die Eurostaaten erleiden zugleich einen massiven Staatsaufgabenverlust durch die – wie das Beispiel Griechenland zeigt – Fremdbestimmung ihrer Haushalts- und Finanzpolitik. Schließlich wird die demokratische Ordnung angesichts der Schwächung der nationalen Parlamente wie des Deutschen Bundestages erheblich beeinträchtigt mit der Folge einer Überschreitung der durch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 III GG gezogenen Grenzen.³

Es sei seitens des Unterzeichners nicht verschwiegen, dass die vom BVerfG fixierten Grenzen und Vorgaben im Hinblick auf die europäische Integration erheblichen Bedenken ausgesetzt sind. Wenn aber das BVerfG ernst genommen werden will, dann muß es auch in der Praxis die Konsequenzen aus seiner Judikatur ziehen.

¹ BVerfGE 89, 155 ff.

² BVerfG JZ 2009, 890 ff.

³ Vgl. zur Problematik u.a.: Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: NZZ vom 21. Juni 2010; Gesmann-Nuissl, Dagmar, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, Frankfurt 1999; Häde, Ulrich, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: EuZW 12/2009, Seite 399; Hentschelmann, Kai, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten - Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise, Europa-Kolleg Hamburg (Discussion Paper Nr. 1 /10); Herrmann, Christoph, Griechische Tragödie - der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, Seite 413.; Jeck, Thimo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist (cepStudie vom 22. März 2010; abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eupolitik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen); Jeck, Thimo, Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis (cepStudie vom August 2009; abrufbar unter: www.cep.eu/analyses-of-eu-policy/further_subjects/verschuldung); Knopp, Lothar, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW, 2010, S. 1777; Seidel, Martin, Der Euro - Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper (B 01 2010); Stark, Jürgen, Vortrag am Leipziger Seminar Ökonomie und Praxis vom 20. Januar 2010 (abrufbar unter: http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/spl_001_20.de.html); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, WD 11 -3000-30/10, 12. Februar 2010.

II. Sachverhalt

1. Vertrag von Maastricht

Der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) vom 7. Februar 1992⁴ sah eine gemeinsame Währungspolitik der Mitgliedstaaten vor, die stufenweise eine Europäische Währungsunion begründen und schließlich die Währungspolitik in der Hand eines Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) vergemeinschaften sollte. In der dritten Stufe wurde 2002 der Euro als einheitliche Währung eingeführt. Um Finanzdisziplin zur Unterstützung der einheitlichen Geldpolitik zu gewährleisten, trat gleichzeitig der Stabilitäts- und Wachstumspakt⁵ in Kraft, der im Interesse der Stabilität des Euro eine Neuverschuldung von maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einen Schuldenstand von maximal 60 % des BIP vorsieht. Das BVerfG hat den deutschen Beitritt zur Währungsunion gebilligt.⁶

2. Fall Griechenland

Auch Griechenland ist seit 2001 Mitglied der Gruppe von 16 der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁷, deren gemeinsame Währung der Euro ist (Euro-Gruppe). Die Angaben zur Größe des griechischen Haushaltsdefizits im Jahr 2009 mussten von 5% auf knapp 13 % des BIP korrigiert werden. Als Ursache hierfür wird die jahrelange Misswirtschaft bei gleichzeitig „geschönter“ Finanzlage zum Zeitpunkt der Bargeldeinführung des Euro 2002 genannt.⁸

Für 2010 wurde mit einem Anstieg der Staatsverschuldung auf 125 % des BIP und damit mehr als das Doppelte des Referenzwerts von 60 % des BIP gerechnet.⁹

3. Europäische Aktionen

Vor diesem Hintergrund kam der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs am 11. Februar 2010 in Brüssel zusammen, um im Interesse der Stabilität des Euro über mögliche Maßnahmen in Bezug auf Griechenland zu beraten.

a) Der Europäische Rat verkündete bei dieser Gelegenheit, dass er, falls nötig, entschlossene und koordinierte Maßnahmen ergreifen werde, um die finanzielle Stabilität der gesamten Eurozone sicherzustellen.¹⁰

b) Am 16. Februar 2010 verschärfte der ECOFIN-Rat das bereits im April 2009 in Gang gesetzte Defizitverfahren gegen Griechenland und verlangte, das Defizit innerhalb eines Jahres um 4 Prozentpunkte abzubauen (von 12,7 % im Jahr 2009 auf 8,7 % im Jahr 2010) und bis 2012 weiter auf höchstens 3 % des BIP zurückzuführen.¹¹ Nach steigender Unruhe an den Finanzmärkten erklärten die Staats- und Regierungschefs der Euroländer am 25. März 2010 ihre Bereitschaft, Griechenland zusätzlich zu einer Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) mit eigenen bilateralen Darlehen beizustehen.¹²

⁴ ABI Nr. C 191/1; BGBl II 1992 S. 1253.

⁵ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997, ABI Nr. C 236/1.

⁶ BVerfGE 89, 155-213 = NJW 1993, 3047-3058; dazu Gündisch, AnwBl 1993, 590-594; Pritzel, AnwBl BE 1993, 502-505; Heintzen, AöR 119, 564-589 (1994).

Walter, AöR 129, 39-80 (2004); Bernhard Kempen, AVR 35, 273-294 (1997).

⁷ Entscheidung des Rates 2000/427/EG vom 19. Juni 2000 gemäß Artikel 122 Absatz 2 des Vertrages über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1. Januar 2001, ABI Nr. L 167/19.

⁸ Europ. Kommission, Presse-Mitt. v. 3.2.2010-IP 10/116.

⁹ Vgl. Pressemitteilung des Rates für Wirtschaft und Finanzen <ECOFIN-Rat>, 16. Februar 2010.

¹⁰ Vgl. Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 11. Februar 2010.

¹¹ Vgl. Pressemitteilung des ECOFIN-Rates, 16. Februar 2010.

¹² Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, 25. März 2010.

c) Auch diese Erklärung konnte die Finanzmärkte nicht nachhaltig überzeugen und wurde als zu wenig konkret empfunden. Insbesondere mangelnde Angaben über die Höhe einer Finanzhilfe und den von Griechenland zu zahlenden Zins wurden kritisiert. Nachdem die Ratingagentur Fitch am 9. April 2010 ihr Rating für Griechenland auf BBB- heruntergestuft hatte und die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen auf Rekordhöhen schnellten, sahen sich die Euro-Finanzminister gezwungen, am 11. April 2010 eine Einigung über die Ausgestaltung der in Form von bilateralen Darlehen von Staaten der Eurozone zu gewährenden Hilfe für Griechenland sowie deren Umfang und die Zinshöhe zu erzielen. Um Griechenland Anreize zur Rückkehr zur Marktfinanzierung zu bieten, wird die Zinsberechnungsformel des IWF mit gewissen Anpassungen als Bezugsgröße für die Festsetzung der Bedingungen für die bilateralen Kredite herangezogen.

Als Grundlage für Kredite mit variablem Zins gilt der 3-Monats-Euribor-Zinssatz, zu dem Banken einander Kredit in Euro gewähren. Festzinskredite werden auf der Grundlage der Euribor-Swapsätze für die jeweiligen Laufzeiten gewährt. Es wird ein Aufschlag von 300 Basispunkten (3 %) erhoben. Dieser Aufschlag erhöht sich auf 400 Basispunkte (4 %), sollte der zurückzuzahlende Betrag über drei Jahre ausstehen. Vom Auszahlungsbetrag wird eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 0,50 % für die beim Kreditgeber anfallenden Kosten einbehalten.¹³

d) Am 12. April 2010 trat die Kommission in Abstimmung mit der Europäischen Zentralbank (EZB) mit dem IWF und Griechenland in Verhandlungen ein, in denen die Bedingungen für das griechische Hilfspaket konkretisiert wurden. Die Unterstützung sollte aktiviert werden in dem Augenblick, in dem sie tatsächlich benötigt wurde. Die teilnehmenden Staaten sollten dann über die Auszahlungen entscheiden.¹⁴

4. Antrag Griechenlands

Am 23. April 2010 beantragte Griechenland Finanzhilfen der EU und des IWF.¹⁵ Im April beschloss die Finanzminister der Euro-Zone den Bail-out Griechenlands. Die Staaten der Euro-Gruppe erklärten am 2. Mai 2010 ihre Bereitschaft, im Zusammenhang mit einem dreijährigen Programm des IWF mit einem geschätzten Gesamtfinanzierungsbedarf in Höhe von 110 Milliarden Euro bis zu 80 Milliarden Euro als Finanzhilfe an Griechenland in Form von koordinierten bilateralen Krediten bereitzustellen, davon bis zu 30 Milliarden Euro im ersten Jahr.¹⁶

Der Anteil der einzelnen Staaten an den Krediten bemisst sich nach dem jeweiligen Anteil der Staaten des Euro-Währungsgebietes am Kapital der EZB. Der Anteil Deutschlands unter den 15 Staaten der Euro-Gruppe (ohne die Hellenische Republik) beträgt 27,92 %.¹⁷ Der deutsche Anteil an den Krediten beläuft sich somit bei Teilnahme aller Euro-Gruppe-Staaten (außer Griechenland) auf rund 22,4 Milliarden Euro, davon bis zu 8,4 Milliarden Euro im ersten Jahr. Der IWF übernimmt einen Anteil von 30 Milliarden Euro.¹⁸

Die Finanzhilfe der Euro-Gruppe wird im Rahmen einer strengen Konditionalität zur Verfügung gestellt, die zwischen dem IWF und der Kommission (in Abstimmung mit der EZB) sowie Griechenland vereinbart wurde. Die Absprachen der Staaten der Euro-Gruppe mit Griechenland und untereinander umfassen zwei Vereinbarungen. Einerseits den Darlehensvertrag, in dem im Wesentlichen die Darlehenskonditionen und Voraussetzungen der Darlehensgewährung festgelegt werden¹⁹ und andererseits eine Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone, in der

¹³ Vgl. Statement on the support to Greece by Euro area Members States, 11. April 2010.

¹⁴ Vgl. Statement on the support to Greece by Euro area Members States, 11. April 2010.

¹⁵ Vgl. Joint statement by European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446, 23. April 2010.

¹⁶ Vgl. Statement by the Eurogroup, 2. Mai 2010.

¹⁷ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BTDrucks 17/1544, S. 4.

¹⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BTDrucks 17/1544, S. 1.

¹⁹ Vgl. Entwurf des "Loan Facility Agreement" zwischen den Staaten der Eurozone und der Hellenischen Republik.

die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten untereinander bestimmt werden.²⁰ Beide Vereinbarungen beziehen sich hinsichtlich der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen Griechenlands auf das mit Griechenland vereinbarte "Memorandum of Understanding",²¹ das die Bedingungen der Kreditvergabe festlegt und insbesondere die Auszahlung der Finanzhilfen an bestimmte, strenge Bedingungen hinsichtlich der Haushaltssanierung knüpft.

Die Auszahlung der einzelnen Tranchen ist danach an die Einhaltung quantitativer Leistungskriterien gekoppelt. So sind für jedes Quartal detaillierte Einsparungsziele festgelegt, die durch Maßnahmen wie Steuererhöhungen oder Streichung von Gratifikationen im öffentlichen Dienst erreicht werden müssen.²² In der Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten²³ ist außerdem ein interner Zins- und Zahlungsausgleich für wirtschaftlich angeschlagene Geberländer geregelt. Danach kann ein Kreditgeber, der höhere Refinanzierungskosten hat als der Zins des Kreditnehmers im Rahmen des Darlehensvertrags, verlangen, dass ihm ein Zinsausgleich gewährt wird, der anteilig aus dem Zinsertrag der anderen Geber finanziert wird. Außerdem kann ein Kreditgeber, falls er höhere Refinanzierungskosten haben sollte als der Zins des Kreditnehmers im Rahmen des Darlehensvertrags, beantragen, an der Auszahlung der nächsten Tranche nicht teilzunehmen. Über diesen Antrag entscheiden die anderen Darlehensgeber mit Zweidrittelmehrheit ihrer Kapitalanteile. Sobald dieser Kapitalgeber wieder niedrigere Refinanzierungskosten hat als der Zins des Darlehensnehmers, ist vorgesehen, seinen Kreditanteil wieder an den im Darlehensvertrag vorgesehenen Anteil anzupassen. Kein Kreditgeber ist verantwortlich für die Verpflichtungen eines anderen Kreditgebers.

e) Es ist jedenfalls das gemeinhin für notwendig gehaltene und erklärte Ziel der Eurostaaten, einen Staatsbankrott abzuwenden. Angesichts der gemeinsamen Währung innerhalb der Eurozone hätte die Zahlungsunfähigkeit Griechenlands weitreichende Folgen. Durch einen Dominoeffekt könnte die finanzielle Stabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets beeinträchtigt werden.²⁴

f) Zwischenzeitlich kommen als weitere potentielle Bittsteller bzw. Insolvenzkandidaten auf Grund ihrer instabilen Finanzlage in Betracht Portugal, Irland – es wurde kürzlich von der Rating-Agentur Moodys herabgestuft –, und Spanien.

f) Sah sich Griechenland angesichts am 19. 5. 2010 fälliger Zahlungen nicht mehr in der Lage, diese aus eigener Kraft zu bewältigen, so hat sich die Situation dort zwischenzeitlich dadurch etwas entspannt, dass dieses Land einerseits die Hilfen z.T. in Anspruch genommen hat und es aber zudem massive Maßnahmen ergriffen hat, um die Staatsverschuldung abzubauen; ob sie ausreichen, wird vielfach bezweifelt.²⁵ Das Land konnte sich daher im Juli 2010 wieder Geld auf dem Kapitalmarkt besorgen; gleiches gilt im Übrigen für Spanien und Portugal.

5. Regelungen auf europäischer Ebene und des IWF

Der „europäische Finanzierungsmechanismus“ ("Euro-Rettungsschirm") besteht aus drei Teilen.

a) Europäische Union

Durch die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus wird die Kommission ermächtigt, Anleihen aufzunehmen, um Kredite an Euro-Staaten vergeben zu können, die in Finanzierungsschwierigkeiten geraten. Die Anleiheaufnahme ist lediglich im Rahmen der Haushaltsmittel der EU pro Jahr auf den Spielraum zwischen den der EU zur Verfügung stehenden Mitteln für Zahlungen und der Eigenmittel-

²⁰ Vgl. Entwurf des "Intercreditor Agreement".

²¹ Vgl. Greece: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, 2. Mai 2010.

²² Vgl. Greece: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, 2. Mai 2010, S. 1.

²³ Entwurf des "Intercreditor Agreement", S. 3 f.

²⁴ Siehe auch Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 65.

²⁵ Vgl. nur kritisch Schlötzer, Südd. Zeitung Nr. 166, v. 22.7.2010, S. 3: „Das Hellas-Kartell“.

obergrenze (2010 bis 2013: insgesamt 68,58 Mrd. Euro) begrenzt. Dieser Mechanismus ist nicht auf drei Jahre begrenzt, sondern zeitlich unbefristet installiert.

b) Euro-Staaten

Die Euro-Staaten stellen weiter Garantien von 440 Mrd. Euro – zwischenzeitlich auf 366 MrdEuro reduziert²⁶ - zur Verfügung, um in Finanzierungsschwierigkeiten geratene Euro-Staaten zu unterstützen. Die Garantien werden genutzt, um einer eigens dafür nach Luxemburger Recht gegründeten Zweckgesellschaft („European Financial Stability Facility“ EFSF²⁷) die Beschaffung von Finanzmitteln am Kapitalmarkt zu ermöglichen. Aus diesen Mitteln soll die Zweckgesellschaft Kredite an Euro-Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten vergeben.

c) IWF

Als letzter Teil des Finanzierungsmechanismus hat der Internationale Währungsfonds (IWF) zugesagt, bis zu 250 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, um Euro- Staaten, die in Finanzierungsschwierigkeiten geraten, zu unterstützen.

6. Regelungen in Deutschland

In Deutschland sind im Zusammenhang mit der Krise verschiedene Regelungen getroffen worden.

a) StabMechG

Das Bundesfinanzministerium wurde durch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) ermächtigt, Gewährleistungen von 148 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Gegensatz zu dem finanziellen Beistand der EU wurde dieser Teil des europäischen Stabilisierungsmechanismus auf drei Jahre begrenzt.

b) WFStG

Für die Übernahme von Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, ist nach Art. 115 I GG eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung durch ein Bundesgesetz zwingend erforderlich.

aa) Verfahren

Hierzu wurde am 5. 5. 2010 der Entwurf eines „Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes“ in den Bundestag eingebracht. Für das Gesetzgebungsverfahren war am 7. Mai 2010 folgender Zeitplan vorgesehen: Bis 11:00 Uhr sollte im Bundestag die zweite und dritte Lesung sowie die namentliche Abstimmung stattfinden und sodann gegen 13:00 Uhr die Zustimmung durch den Bundesrat erfolgen. Nach Zustimmung durch die Bundesregierung (Art. 113 Abs. 1 Satz 1 GG) sollte das zustandegekommene Gesetz gegen 14:00 Uhr dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung vorliegen. Im Anschluss sollte das Bundesministerium für Justiz bis 20:00 Uhr für die Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt sorgen, damit das Gesetz nach § 2 WFStG am 8. Mai 2010 in Kraft treten konnte.

Tatsächlich wurde das Gesetz vom Bundestag um 12:00 Uhr verabschiedet. Der Bundesrat stimmte um 14:30 Uhr zu. Nach Unterzeichnung und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten wurde das Gesetz am selben Tag im Bundesgesetzblatt verkündet (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik - Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG, BGBl I S. 537). Am 8.5.2010 trat das Gesetz in Kraft.

²⁶ Vgl. u.a. FAZ v. 23.7.2010, Nr. 168, S. 13; Südd. Zeitung Nr. 159 vom 14.7.2010, S. 19.

²⁷ Gründungsurkunde v. 7.6.2010; siehe FAZ, ebenda.

bb) Inhalt

Die Vorschriften des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes lauten u.a.:

„§ 1 Gewährleistungsermächtigung

(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen, die als Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen. Die Gewährleistung dient der Absicherung von Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau an die Hellenische Republik, die gemeinsam mit den Krediten der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Währung der Euro ist, und des Internationalen Währungsfonds ausgezahlt werden sollen. Grundlage bilden die zwischen dem Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Hellenischen Republik unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank vereinbarten Maßnahmen. Die Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau sollen im ersten Jahr bis zur Höhe von 8,4 Milliarden Euro ausgezahlt werden.

(2) Eine Gewährleistung ist auf den Höchstbetrag dieser Ermächtigung in der Höhe anzurechnen, in der der Bund daraus in Anspruch genommen werden kann. Zinsen und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen nicht anzurechnen.

(3) Vor Übernahme von Gewährleistungen nach Absatz 1 ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu unterrichten, sofern nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung zu unterrichten.

§ 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

c) Anteil Deutschlands

Der auf Deutschland entfallende Anteil an den Hilfsmaßnahmen soll von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgereicht werden, die hierfür eine Bundesgarantie benötigt. § 1 Abs. 1 WFStG ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, entsprechende Gewährleistungen zu übernehmen, die die Ausreichung des Kredits durch die KfW absichern.

7. Anträge beim BVerfG.

Nach Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag und noch vor Zustimmung durch den Bundesrat haben Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz erhoben und zugleich beantragt, dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung die Ausfertigung des Gesetzes sowie der Bundesregierung den Vollzug des Gesetzes einstweilen zu untersagen. Der Bundesrepublik Deutschland solle untersagt werden, Finanzhilfen an die Hellenische Republik in der oben beschriebenen Weise zu gewähren, insbesondere in Form des bereits genannten Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes als Basis für die deutsche Hilfeleistung.

Mit der parallel erhobenen Verfassungsbeschwerde beehrten die Beschwerdeführer die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Grundrechte aus Art. 38 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG dadurch verletzt, dass sie finanzielle Hilfen für die Hellenische Republik mit den anderen Mitgliedern der Euro-Gruppe vereinbart, finanzielle Hilfen für Griechenland gewährt, insbesondere durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 Kredite der KfW an die Hellenische Republik gewährleistet, und den IWF veranlasst, Griechenland finanziell zu unterstützen. Zudem beantragten sie, festzustellen, dass die Vereinbarungen der EU, insbesondere der Euro-Gruppe, in welchen finanzielle Hilfen für die Hellenische Republik auch durch die Bundesrepublik Deutschland abgesprochen wurden, die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten aus Art. 38 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG verletzen.

Die Bundesrepublik Deutschland würde nicht durch Finanzhilfen zur Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik beitragen. Würde die Entscheidung in der Hauptsache abgewartet werden, bestünde die Gefahr, dass Deutschland an Griechenland finanzielle Leistungen erbringe, die nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten, insbesondere weil Griechenland wegen seiner Zahlungsunfähigkeit nicht in der Lage sei, die Finanzhilfen zurückzuerstatten. Darüber hinaus werde durch die Finanzhilfen für Griechenland ein fait accompli geschaffen, auf das sich andere Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe, deren Zahlungsfähigkeit ebenfalls zweifelhaft sei, einrichten. Würde die Entscheidung in der Hauptsache abgewartet werden, bestünde die Gefahr, dass die Finanzmärkte weitere Finanzhilfen für diese Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe erzwingen.

8. Beschluß des BVerfG

Das BVerfG hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Gewährleistungsübernahme für Kredite zugunsten Griechenlands²⁸ durch Beschluß vom 7.5.2010 -2 BvR 987/10 - zurückgewiesen.²⁹

Das BVerfG hat sich der Auffassung der Bundesregierung angeschlossen, wonach eine Versagung der Hilfe der Allgemeinheit voraussichtlich schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile bringen würde bei gleichzeitiger Gefährdung der Stabilität der gesamten Europäischen Währungsunion. Einer eigenen Einschätzung durch das Gericht bedürfe es dabei nicht, da diese primär der Bundesregierung als maßgeblichem Verfassungsorgan obliege, die auch durch das Gericht nur eingeschränkt kontrollierbar sei.

Im Einzelnen führte das BVerfG aus:

„Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist jedenfalls unbegründet.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>), der noch weiter verschärft wird, sobald eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen betroffen ist (vgl. auch BVerfGE 83, 162 <171 f.>; 88, 173 <179>; 89, 38 <43>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>).

Dabei müssen die Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, außer Betracht bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 118, 111 <122>). Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich die Nachteile abzuwägen, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; stRspr).

2. Der Antrag auf Erlass der begehrten Anordnung bleibt ungeachtet der Frage, ob der Antrag im Hinblick darauf, dass er vor Verkündung des mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Gesetzes gestellt worden ist, unzulässig sein könnte (vgl. BVerfGE 11, 339 <342>), sowie offener Fragen der Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerde jedenfalls aufgrund der gebotenen Folgenabwägung ohne Erfolg.

²⁸ Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz - juris: WfstG;

²⁹ BVerfG NJW 2010, 1586.

a) *Ergeht die einstweilige Anordnung, erweist sich aber die Übernahme der Gewährleistungen später als verfassungsrechtlich zulässig, drohen der Allgemeinheit schwere Nachteile.*

Die Bundesrepublik Deutschland müsste im Fall des Erlasses der begehrten einstweiligen Anordnung ihre Mithilfe an den Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik gerade dann abbrechen, wenn sie gefordert ist. Dies würde nicht nur durch bisheriges Verhalten genährte Erwartungen der Partner im Euro-Währungsgebiet enttäuschen. Die Unaufschiebbarkeit der Maßnahme und das Volumen des dann fehlenden Hilfsanteils würde vor allem die Realisierbarkeit des Rettungspaketes insgesamt in Frage stellen. Damit entstünden nach Auffassung der Bundesregierung der Allgemeinheit voraussichtlich schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile. Sollte das mit dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz verfolgte Ziel verfehlt werden, mithin eine unmittelbar drohende Zahlungsunfähigkeit Griechenlands nicht abgewendet werden können, wäre nach Auffassung der Bundesregierung die Stabilität der gesamten Europäischen Währungsunion gefährdet. Das Bundesverfassungsgericht hat keine hinreichenden Anhaltspunkte, die zu der Annahme zwingen, dass die währungs- und finanzpolitische Einschätzung der Bundesregierung fehlerhaft ist (vgl. BVerfGE 26, 259 <264>; 29, 179 <182>; 88, 173 <181>). Unter den Verfassungsorganen ist vor allem die Bundesregierung dazu berufen, derartige Einschätzungen vorzunehmen, die das Bundesverfassungsgericht nur eingeschränkt kontrollieren kann (vgl. BVerfGE 97, 350 <376>).

b) *Demgegenüber wiegen die Nachteile weniger schwer, die entstehen, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, die vereinbarte Mitwirkung an den Finanzhilfen sich später aber als unzulässig erweist.*

Ein wesentlicher Schaden erwächst dem Gemeinwohl nicht aus der Möglichkeit einer Inanspruchnahme des Bundes im Eintrittsfall, deren Wahrscheinlichkeit die Bundesregierung für gering hält. Das potentielle Haftungsrisiko wird nach Einschätzung der Bundesregierung aufgewogen durch eine Verringerung der aktuellen Risiken für den Bundeshaushalt, die sich aus der Finanzinstabilität in der Europäischen Währungsunion ergeben könnten. Insoweit vermiedene Schäden in volkswirtschaftlicher Größenordnung müssen wenigstens saldierend berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführer haben keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass demgegenüber insbesondere ihr Recht aus Art. 14 GG unmittelbar gerade in Folge der gewährleisteten Kreditgewährung schwer und irreversibel beeinträchtigt sein könnte.“

Der Bf. erstrebt auch im eigenen Namen eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der in Rede stehenden Maßnahmen der BRD.

III. Rechtslage

Die Verfassungsbeschwerde ist am Maßstab der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zulässig, annahmefähig und begründet.

1. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 ff. BVerfGG.

Das BVerfG hat im zitierten Beschluß 7.5.2010 -2 BvR 987/10 zur einstweiligen Anordnung die Frage der Zulässigkeit nicht von vornherein verneint. Es hat Bedenken allenfalls im Hinblick auf den Zeitpunkt der Antragstellung angesprochen bzw. Fragen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde als offen bezeichnet.

Eine Verfassungsbeschwerde ist nur dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch den angegriffenen Hoheitsakt in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) unmittelbar und gegenwärtig verletzt zu sein. Er muß hinreichend substantiiert darlegen, daß eine solche Verletzung möglich erscheint.³⁰

Entsprechend ist hier die Verfassungsbeschwerde zulässig, da der Beschwerdeführer auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG eine Verletzung des Demokratieprinzips und einen Verlust an demokratischer Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland durch das WFStG und die damit verbundenen Maßnahmen rügt.

a) Beschwerdefähigkeit

Der Beschwerdeführer ist deutscher Staatsangehöriger; er ist beschwerdefähig. Er gehört zu dem Kreis von Personen, die eine Verfassungsbeschwerde als „jedermann“ im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG erheben können.

b) Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde ist statthaft.

Das in Rede stehende WFStG kann als Maßnahme der deutschen öffentlichen Gewalt tauglicher Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verfassungsbeschwerde sein.

Das Gesetz ist zudem im Zusammenhang mit den daraufhin eingegangenen intergouvernementalen Vereinbarungen und den Verpflichtungen sowie der Beteiligung Deutschlands an der Zweckgesellschaft „European Financial Stability Facility“ –EFSF - zu sehen.

³⁰ Vgl. BVerfGE 28, 17 <19>; 52, 303 <327>; 65, 227 <232 f.>.

c) Betroffenheit des Beschwerdeführers

Der Bf. kann auch die für eine Verfassungsbeschwerde erforderliche Beschwerdebefugnis geltend machen.

Die Beschwerdebefugnis setzt die Behauptung des Beschwerdeführers voraus, durch die angegriffenen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt in einem nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdefähigen Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht selbst, unmittelbar und gegenwärtig verletzt zu sein. Der Beschwerdeführer muß hinreichend substantiiert darlegen, dass eine solche Verletzung möglich erscheint.³¹

Der Beschwerdeführer erfüllt diese Voraussetzung. Bei den Maßnahmen Deutschlands im Rahmen des Euro-Rettungsschirm ist zwar im Prinzip kein Bürger und damit auch nicht der Bf. unmittelbar Adressat. Legt man jedoch den Maßstab des Maastricht- und des Lissabon-Urteils des BVerfG zugrunde, kommt eine eigene und gegenwärtige Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG in Betracht.

aa) Dieses Grundrecht gewährleistet – so das BVerfG - über das Wahlrecht hinaus ein Recht auf demokratische Teilhabe.

Das BVerfG führt entsprechend zur Beschwerdebefugnis im Lissabon-Urteil³² aus:

„174 Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 GG gewährleistet das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen (vgl. BVerfGE 47, 253 <269>; 89, 155 <171>). Dieser individualisierte Gewährleistungsinhalt verbürgt, dass dem Bürger das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>). Mit der Wahl wird die Staatsgewalt auf Bundesebene nicht nur nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG legitimiert, sondern zudem auch dirigierender Einfluss genommen, wie diese ausgeübt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>). Denn die Wahlberechtigten können zwischen konkurrierenden Kandidaten und Parteien auswählen, die sich mit unterschiedlichen politischen Vorschlägen und Konzepten zur Wahl stellen.

175 Der Wahlakt verlöre seinen Sinn, wenn das gewählte Staatsorgan nicht über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügte, in denen die legitimierte Handlungsmacht wirken kann. Das Parlament trägt mit anderen Worten nicht nur eine abstrakte „Gewährleistungsverantwortung“ für das hoheitliche Handeln anderer Herrschaftsverbände, sondern die konkrete Verantwortung für das Handeln des Staatsverbandes. Das Grundgesetz hat diesen legitimatorischen Zusammenhang zwischen dem Wahlberechtigten und der Staatsgewalt durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für unantastbar erklärt. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schließt es im Anwendungsbereich des

³¹ § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG; vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 112, 185 <204>.

³² BVerfG JZ 2009, 890 ff.

Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages auf die europäische Ebene so zu entleeren, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>).

176bb) Soweit die Beschwerdeführer zu III., IV., V. und VI. geltend machen, dass die Europäische Union nicht hinreichend demokratisch legitimiert sei, sind sie über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG beschwerdebefugt.

177Die Wahlberechtigten können verfassungsrechtlich relevante Defizite der demokratischen Legitimation der Europäischen Union aus demselben Recht rügen wie Defizite der durch die europäische Integration im Kompetenzumfang betroffenen innerstaatlichen Demokratie. Die ursprünglich allein innerstaatlich bedeutsame Wechselbezüglichkeit zwischen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG erfährt durch die fortschreitende europäische Integration schrittweise eine Erweiterung. Infolge der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG werden Entscheidungen, die den Bürger unmittelbar betreffen, auf die europäische Ebene verlagert. Vor dem Hintergrund des über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG als subjektives öffentliches Recht rügefähig gemachten Demokratieprinzips kann es aber, wenn Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden, nicht ohne Bedeutung sein, ob die auf europäischer Ebene ausgeübte Hoheitsgewalt auch demokratisch legitimiert ist. Da die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nur an einer Europäischen Union mitwirken darf, die demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist, muss gerade auch ein legitimatorischer Zusammenhang zwischen den Wahlberechtigten und der europäischen Hoheitsgewalt bestehen, auf den der Bürger nach der ursprünglichen und fortwirkenden verfassungsrechtlichen Konzeption in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG einen Anspruch hat.

178cc) Soweit die Beschwerdeführer zu III. und IV. den Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland durch das Zustimmungsgesetz behaupten, ergibt sich ihre Beschwerdebefugnis ebenfalls aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.

179Die Wahlberechtigten besitzen nach dem Grundgesetz das Recht, über den Identitätswechsel der Bundesrepublik Deutschland, wie er durch Umbildung zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates bewirkt werden würde, und die damit einhergehende Ablösung des Grundgesetzes „in freier Entscheidung“ zu befinden. Art. 146 GG schafft - wie Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG - ein Teilhaberecht des wahlberechtigten Bürgers: Art. 146 GG bestätigt das vorverfassungsrechtliche Recht, sich eine Verfassung zu geben, aus der die verfasste Gewalt hervorgeht und an die sie gebunden ist. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Recht, an der Legitimation der verfassten Gewalt mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen. Art. 146 GG formuliert neben den materiellen Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG die äußerste Grenze der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration. Es ist allein die verfassungsgebende Gewalt, die berechtigt ist, den durch das Grundgesetz verfassten Staat freizugeben, nicht aber die verfasste Gewalt.“

Entsprechend hatte das BVerfG u.a. im Maastricht-Beschluß³³ betont:

„62Gibt der Deutsche Bundestag Aufgaben und Befugnisse auf, insbesondere zur Gesetzgebung und zur Wahl und Kontrolle anderer Träger von Staatsgewalt, so berührt das den Sachbereich, auf den der demokratische Gehalt des Art. 38 GG sich bezieht. Im Blick auf die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften ermächtigt Art. 23 Abs. 1 GG den Bundesgesetzgeber, unter den dort genannten Voraussetzungen der Europäischen Union die eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG einzuräumen (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Diese Verfassungsbestimmung ist vom verfassungsändernden Gesetzgeber eigens für die europäische Integration und deren Fortgang geschaffen worden. Sie bestimmt insoweit auch den Gewährleistungsinhalt des durch Art. 38 begründeten

³³ BVerfGE 89, 155-213.

Rechts. Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflußnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.

63Das Recht des Beschwerdeführers aus Art. 38 GG kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union oder der Europäischen Gemeinschaften übergeht, daß die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenüberstehenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden.“

bb) Am Maßstab dieser Vorgaben des BVerfG werden durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG, BGBl I S. 537 und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen weitere Verpflichtungen Deutschlands eingegangen, welche von den Vorgaben der Währungsunion abweichen, das Land erheblich finanziell belasten sowie die betroffenen Staaten stark in ihrer Haushalts-, Wirtschafts- und Finanzpolitik und ihrer Souveränität in erheblichem Maße beschränken können. Vor allem werden im Zuge dieser Maßnahmen die Befugnisse der nationalen Parlamente – z.B. deren Haushaltshoheit – massiv beeinträchtigt mit gravierenden Folgen für die demokratische Ordnung.

Wenn auch Deutschland als Geberland bisher nicht wie Griechenland von einer Haushaltskontrolle der EU und anderer Staaten betroffen ist, wird in Zukunft jedes Land der Währungsunion mit vergleichbaren Beschränkungen bei entsprechenden Haushaltsproblemen rechnen müssen. Deutschland hat sich schließlich entsprechend verpflichtet. Würde dieses Modell – was jetzt nicht mehr ausgeschlossen werden kann - auch auf Deutschland angewandt, dann wäre das Teilhaberecht des Art. 38 I 1 GG in jedem Fall verletzt und der durch die bisherigen Ermächtigungen nach Art. 23 GG gezogene Rahmen überschritten; auch wären die Grenzen des Art. 79 III GG nicht mehr eingehalten. Es kann aber die Berufung auf Art. 38 I 1 GG nicht auf den Zeitpunkt beschränkt oder hinausgeschoben werden, in dem „das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist“.

Im Ergebnis erscheint es daher möglich, daß das Währungsunion - Finanzstabilitätsgesetz - WFStG sowie die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen den Beschwerdeführer in seinem Recht aus Art. 38 GG verletzen.

c) Rechtswegerschöpfung

Die Verfassungsbeschwerde trägt auch dem Gebot der Subsidiarität Rechnung, § 90 II BVerfGG. Grundsätzlich steht ein Rechtsweg gegen das hier in Rede stehende Gesetz und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen nicht zur Verfügung.

Zwar hält das BVerfG trotz Fehlens eines Rechtswegs gegen Gesetze angesichts des Umstands, dass regelmäßig erst durch einen Konkretisierungsakt materiell-rechtliche Wirkungen einer Norm ausgelöst werden, sowie sich aus § 90 II BVerfGG ein allgemeiner Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde und der Vorrang der Fachgerichte ergibt, eine Verfassungsbeschwerde nur ausnahmsweise für zulässig, falls eine unmittelbare Betroffenheit vorliegt, soweit nicht ein Ausnahmefall gem. § 90 II 2 BVerfGG analog vorliegt. Nimmt man jedoch das Lissabon-Urteil, kommt hier zumindest bzgl. Art. 38 I 1 GG eine unmittelbare Grundrechtsverletzung in Betracht, ohne dass es weiterer Ausführungsakte bedarf.

Für das Nichtentgegenstehen des Grundsatzes der Subsidiarität kann im Übrigen angeführt werden,

- dass ein gerichtlich angreifbarer Vollzugsakt bisher kaum denkbar ist,
- die Verweisung auf den fachgerichtlichen Rechtsweg unzumutbar wäre
- und schließlich die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist..

d) Rechtsschutzbedürfnis

Die Verfassungsbeschwerde ist schließlich auch nicht unzulässig im Hinblick auf das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

aa) Die Verfassungsbeschwerde setzt – neben der Beschwerdebefugnis und der Rechtswegerschöpfung - wie jedes gerichtliche Verfahren ein „schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers“ bzw. ein „Rechtsschutzbedürfnis“ voraus.³⁴

Es muß nicht nur bei Einlegung der Verfassungsbeschwerde sondern auch noch im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegen.³⁵ So kann im Einzelfall durchaus das Rechtsschutzinteresse während der Anhängigkeit des Verfahrens wegfallen. Denkbar ist dies sowohl bei einer Änderung der Sach- als auch der Rechtslage.

Ob eine Änderung der Sach- oder Rechtslage während des anhängigen Verfahrens zum Wegfall des Interesses führt, muß im jeweiligen Fall unter Berücksichtigung des jeweiligen Hoheitsaktes, der Bedeutung der Grundrechtsverletzung und des Zwecks des Verfassungsbeschwerdeverfahrens entschieden werden.³⁶

³⁴ BVerfGE 72, 44.

³⁵ BVerfGE 21, 139, 143; 81, 138, 140; 81, 347, 355.

³⁶ BVerfGE 6, 389, 442 f.

bb) Zwar ist das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG - in Kraft getreten und sind Vereinbarungen abgeschlossen sowie erste Verpflichtungen seitens Deutschlands eingegangen worden. Es kann jedoch nicht substantiiert behauptet werden, dass ein zur Erledigung führender Vollzug vorliegt; schließlich sind die Maßnahmen wie auch die Vereinbarungen und Verpflichtungen langfristig. Ebenso wenig kann substantiiert behauptet werden, sie könnten nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Dies verdeutlicht die soeben verkündete Entscheidung der Slowakei – eines Mitglieds der Euro-Zone –, entgegen der ursprünglich mitgetragenen Vereinbarung keine Zahlungen zu leisten, wobei völlig unklar ist, ob und in welchem Umfang das Land wegen des Vertragsbruchs von der EU oder auch dem EuGH mit Sanktionen belegt werden könnte.

Die Verfassungsbeschwerde ist daher zulässig.

2. Annahmefähigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist auch annahmefähig, § 93 a II BVerfGG.

a) Grundsätzliche Bedeutung

Die Annahmefähigkeit ist – im Prinzip - schon deshalb anzunehmen, da der Verfassungsbeschwerde „grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung“ zukommt, § 93 a II lit. a BVerfGG.

Sie ist gegeben, wenn die Verfassungsbeschwerde eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt oder durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist.³⁷

Diese Voraussetzungen liegen hier bei den Euro-Rettungsschirm-Regelungen vor. Zwar hat das BVerfGG in den Entscheidungen zu Maastricht und Lissabon die wesentlichen Grundsätze aufgestellt.

Im vorliegenden Fall geht es aber um die entscheidende Frage, welche Bedeutung den Vorgaben des BVerfGG wie des Art. 38 I 1 GG und den von ihm für eine europäische Integration fixierten Grenzen des Art. 79 III GG und Art. 23 GG sowie Art. 146 GG zukommt, ob der Gesetzgeber wie

³⁷ BVerfGE 90, 22, 24.

die Regierung sich daran gehalten haben oder ob sie unzulässigerweise umgangen werden. In jedem Fall liegen „veränderte Verhältnisse“ mit den Maßnahmen im Rahmen des Rettungsschirms vor, welche eine Überprüfung des BVerfG gebieten.

b) Nachteil

Die Verfassungsbeschwerde auch deshalb anzunehmen wäre, da es zur Durchsetzung der in § 90 I BVerfGG genannten Grundrechte und grundrechtsähnlichen Rechte „angezeigt“ ist, was nach dem Beispiel des § 93 a II lit. b BVerfGG vor allem der Fall sein kann, „wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht“.

Voraussetzung ist nach dem BVerfG,³⁸ daß die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besonderes Gewicht haben muß oder den Bf. in existentieller Weise betrifft.

Am Maßstab dieser Kriterien ist auch hier die Annahmefähigkeit gegeben, geht man vom Lissabon-Urteil und Art. 38 I 1 GG und dem vom BVerfG entwickelten Grundrecht auf demokratische Teilhabe aus. Sie ist – wie unten dargelegt – im vorliegenden Fall nicht mehr gewahrt.

3. Begründetheit

Die zulässige und annahmefähige Verfassungsbeschwerde ist begründet, da der Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 38 I 1 GG verletzt wird durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen.

a) Prüfungsumfang

Die Verfassungsbeschwerde verkennt nicht, dass der Prüfungsumfang des BVerfG beschränkt ist.

aa) Europarecht

Die Beantwortung der Frage, ob die getroffenen Maßnahmen vom maßgeblichen Vertragswerk der EU wie zur Währungsunion oder zur Reform im Lissabon-Vertrag³⁹ gedeckt sind, d.h. vor allem, ob dadurch die in Art. 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerte no bail-out- Klausel europaverfassungsrechtlich unzulässig umgangen wurde, unterliegt zumindest im Grundsatz allein der Rechtsprechungshoheit europäischer Gerichte. Das BVerfG ist nur für deutsches Verfassungsrecht zuständig. Es kann daher – im Prinzip - nicht die Vereinbarkeit der auf den Ebenen der EU wie der nationalen Staaten getroffenen Regelungen am Maßstab des EU-Rechts überprüfen. Dafür ist allein der EuGH zuständig.

³⁸ Vgl. u.a. BVerfG NJW 1994,993.

³⁹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABIEU Nr. C 83 v. 30.3.2010, S. 1.

Es wird jedoch angeregt, dass das BVerfG – entgegen seiner bisherigen, nicht überzeugenden und in Europa einzigartigen Weigerungspraxis - im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) die sich mit den Rettungsschirmmaßnahmen stellenden europaverfassungsrechtlichen Fragen dem EuGH zur Prüfung vorlegt.

bb) Kontrollkompetenz des BVerfG

Das BVerfG ist trotz der Vorrangigkeit des europaverfassungsrechtlichen Maßstabs ebenfalls zur Entscheidung befugt.

Es hat in der Maastricht-Entscheidung einen verfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalt über die Kompetenzzusübung von EU/EG begründet. Es hat danach zu prüfen, ob Rechtsakte der europäischen Ebene aus den Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte ausbrechen.⁴⁰ Die Entscheidung im Lissabon-Urteil liegt auf dieser Linie der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG.⁴¹ Legt man diesen Maßstab an, dann ist das BVerfG zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz und der Folgemaßnahmen befugt.

(1) Das BVerfG hat in der Lissabon-Entscheidung⁴² betont, dass der Prüfungsmaßstab für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon sich durch das Wahlrecht als grundrechtsgleiches Recht (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) bestimmt. Das Wahlrecht begründet einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Die Prüfung einer Verletzung des Wahlrechts umfasst in der hier gegebenen prozessualen Konstellation auch Eingriffe in die Grundsätze, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung⁴³ fest schreibt.

„240 Innerhalb der deutschen Jurisdiktion muss es zudem möglich sein, die Integrationsverantwortung im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union... und zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Rahmen einer Identitätskontrolle einfordern zu können (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 113, 273 <296>). Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür bereits den Weg der Ultra-vires-Kontrolle eröffnet, die im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und Unionsorgane greift. Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Ein-

⁴⁰ BVerfGE 89, 155.

⁴¹ Vgl. auch König, ZaöRV 1994, 17; Mayer, Kompetenzüberschreitung durch Letztentscheidung, 2000.

⁴² BVerfG JZ 2009, 890 ff.

⁴³ Vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>.

zelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten (vgl. BVerfGE 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>: dort zum sogenannten ausbrechenden Rechtsakt).

Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>).

Die Identitätskontrolle ermöglicht die Prüfung, ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt.“

(2) Am Maßstab dieser Kriterien, nach denen das BVerfG praktisch ein subjektives Recht auf Beachtung des objektiven Verfassungsrechts einräumt,⁴⁴ besteht hier eine Prüfungskompetenz des BVerfG:

Es geht schließlich bei den Maßnahmen im Rahmen des Rettungsschirms um die Frage,

- ob unmittelbar oder mittelbar – auch durch Umgehung in Form von intergouvernementalen Vereinbarungen - seitens der EU die Grenzen der ihr durch Einzelermächtigung übertragenen Zuständigkeiten überschritten worden sind (=Ultra vires), was hier angesichts der Abweichung von bisherigen Grundsätzen zur alleinigen nationalen Verantwortlichkeit der Haushaltspolitik und den Vorgaben zur Währungsunion zu prüfen ist,

- ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist.

b) Maßgebliches Grundrecht

Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann sich ein deutscher Staatsbürger – wie bereits bei der Beschwerdebefugnis dargetan - gegenüber Maßnahmen im Zusammenhang mit der europäischen Integration auf das Grundrecht auf demokratische Teilhabe in Art. 38 I 1, II GG i.V.m. Art. 79 III GG und Art. 23 I 3 GG sowie Art. 146 GG berufen.

Das BVerfG hat im Maastricht-Urteil⁴⁵ durch eine extensive Auslegung der Wahlrechtsgarantie aus Art. 38 I 1 GG ein subjektives „Recht auf Demokratie“ und damit auf Einhaltung aller objektivrechtlichen Staatsstrukturprinzipien sowie der Ewigkeitsgarantie“ (Art. 79 III GG) abgeleitet.⁴⁶

Das Gericht formulierte entsprechend auch im Lissabon-Urteil⁴⁷:

„2081. Der Prüfungsmaßstab für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon bestimmt sich durch das Wahlrecht als grundrechtsgleiches Recht (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). Das Wahlrecht begründet einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsge-

⁴⁴ So Murswiek, JZ 2010, 702.

⁴⁵ BVerfG Ur. v. 12.10.1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 =BVerfGE 89, 155-213.

⁴⁶ So z.B. Isensee, ZRP 2010, 33, 34.

⁴⁷ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

walt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Die Prüfung einer Verletzung des Wahlrechts umfasst in der hier gegebenen prozessualen Konstellation auch Eingriffe in die Grundsätze, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung (vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>) fest schreibt.

209a) Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistet jedem wahlberechtigten Deutschen das Recht, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu wählen. Mit der allgemeinen, freien und gleichen Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages betätigt das Bundesvolk seinen politischen Willen unmittelbar. Es regiert sich regelmäßig mittels einer Mehrheit (Art. 42 Abs. 2 GG) in der so zustande gekommenen repräsentativen Versammlung. Aus ihr heraus wird der Kanzler - und damit die Bundesregierung - bestimmt; dort hat er sich zu verantworten. Die Wahl der Abgeordneten ist auf der Bundesebene des vom Grundgesetz verfassten Staates die Quelle der Staatsgewalt - diese geht mit der periodisch wiederholten Wahl immer wieder neu vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 GG).

210 Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG). In der vom Grundgesetz gestalteten Staatsordnung kommt der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages eine maßgebliche Bedeutung zu. Ohne freie und gleiche Wahl desjenigen Organs, das einen bestimmenden Einfluss auf die Regierung und Gesetzgebung des Bundes hat, bleibt das konstitutive Prinzip personaler Freiheit unvollständig. Der Bürger kann deshalb unter Berufung auf das Wahlrecht die Verletzung demokratischer Grundsätze mit der Verfassungsbeschwerde rügen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG). Das jedem Bürger zustehende Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (demokratisches Teilhaberecht) kann auch dadurch verletzt werden, dass die Organisation der Staatsgewalt so verändert wird, dass der Wille des Volkes sich nicht mehr wirksam im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG bilden kann und die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen können. Das Prinzip der repräsentativen Volksherrschaft kann verletzt sein, wenn im grundgesetzlichen Organgefüge die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist (vgl. BVerfGE 89, 155 <171 f.>).

211b) Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, ist der elementare Bestandteil des Demokratieprinzips. Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert. Er gehört zu den durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderbar festgelegten Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts.

212aa) Soweit im öffentlichen Raum verbindliche Entscheidungen für die Bürger getroffen werden, insbesondere über Eingriffe in Grundrechte, müssen diese Entscheidungen auf einen frei gebildeten Mehrheitswillen des Volkes zurückreichen. Die vom Grundgesetz verfasste Ordnung geht vom Eigenwert und der Würde des zu Freiheit befähigten Menschen aus. Diese Ordnung ist rechtsstaatliche Herrschaft auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit in Freiheit und Gleichheit (vgl. BVerfGE 2, 1 <12>). Die Bürger sind danach keiner politischen Gewalt unterworfen, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen.

213bb) Für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung ist eine durch Wahlen und Abstimmungen betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv. Sie wirkt in einem Raum öffentlicher freier Meinungsbildung und im organisierten Wettbewerb politischer Kräfte im Verhältnis zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition. Die Ausübung öffentlicher Gewalt unterliegt dem Mehrheitsprinzip mit regulärer Bildung von verantwortlicher Regierung und einer unbehinderten Opposition, die die Chance auf Regierungsübernahme hat. Insbesondere in der Wahl der Repräsentativversammlung des Volkes oder bei der Wahl von Spitzenämtern der Regierung müssen ein personell oder sachlich generalisierter Mehrheitswille artikuliert und aus der Wahl heraus politische Richtungsentscheidungen herbeigeführt werden können.“

c) Inhalt des Grundrechts

Es sei nicht verschwiegen, dass nach Ansicht des Unterzeichners diese exzessive Auslegung des Art. 38 I 1 GG, die dem Bürger die Möglichkeit zur Kontrolle objektiven Verfassungsrechts weit über Art. 2 I GG hinaus einräumt, verfassungsrechtlich wie politisch erheblichen Bedenken ausgesetzt ist. Schließlich läuft sie auf eine praktisch uneingeschränkte und permanente Kontrolle des Integrationsprozesses durch das BVerfG hinaus.

Folgt man aber dem BVerfG, dann schließt Art. 38 GG im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflußnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es in Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.

Das Recht eines Beschwerdeführers aus Art. 38 GG kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union oder der Europäischen Gemeinschaften übergeht, daß die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenüberstehenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden.“

Das BVerfG führt im Maastricht-Beschluß⁴⁸ aus:

„61a Art. 38 Abs. 1 und 2 GG gewährleistet den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen (vgl. BVerfGE 47, 253 <269>). Im Wahlakt geht die Staatsgewalt vom Volke aus. Der Bundestag übt sodann Staatsgewalt als Organ der Gesetzgebung aus, das zugleich den Bundeskanzler wählt und die Regierung kontrolliert (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG). Art. 38 GG verbürgt nicht nur, daß dem Bürger das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts: Gewährleistet wird den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl des Deutschen Bundestages teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluß zu nehmen. In dieser Hinsicht bedarf das Recht allerdings der näheren Bestimmung. Sie ist vorliegend nur insoweit notwendig, als die Ausübung von Hoheitsgewalt durch supranationale Organisationen im Rahmen der Verwirklichung eines vereinten Europas (Art. 23 GG) in Frage steht.

62Gibt der Deutsche Bundestag Aufgaben und Befugnisse auf, insbesondere zur Gesetzgebung und zur Wahl und Kontrolle anderer Träger von Staatsgewalt, so berührt das den Sachbereich, auf den der demokratische Gehalt des Art. 38 GG sich bezieht. Im Blick auf die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften ermächtigt Art. 23 Abs. 1 GG den Bundesgesetzgeber, unter den dort genannten Voraussetzungen der Europäischen Union die

⁴⁸ BVerfGE 89, 155 ff.

eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG einzuräumen (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Diese Verfassungsbestimmung ist vom verfassungsändernden Gesetzgeber eigens für die europäische Integration und deren Fortgang geschaffen worden. Sie bestimmt insoweit auch den Gewährleistungsinhalt des durch Art. 38 begründeten Rechts.“

d) Grundrechtsverletzung

Im vorliegenden Fall sieht sich der Bf. durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG - sowie damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen in seinem Grundrecht aus Art. 38 I 1 GG verletzt.

aa) Art der Maßnahmen

Das WFStG ist eine Integrationsmaßnahme, welche am Maßstab der Art. 38 I 1, 23 I 3, 79 III GG zu messen ist.

Es enthält schließlich in § 1 eine Gewährleistungsermächtigung, welche das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen, die als Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen.

Das Gesetz steht zudem in untrennbarem Zusammenhang mit dem Bündel „freiwilliger“ Maßnahmen. Sie basieren zwar z.T. nicht auf EU-Recht, sondern sind auf intergouvernementale Vereinbarungen zurückzuführen.⁴⁹ In § 1 S. 3 WFStG wird aber ausdrücklich bestimmt:

„Grundlage bilden die zwischen dem Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Hellenischen Republik unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank vereinbarten Maßnahmen.“

Es können daher nicht nur wie bisher z.B. im Fall der Währungsunion oder des Lissabon-Vertrages Zustimmungsgesetze Gegenstand der Prüfung des BVerfG sein. Die Kontrolle der Einhaltung der parlamentarischen Integrationsverantwortung muß auch dann möglich sein, wenn mit weitgehend gleicher Wirkung wie bei rechtsförmlichen Übertragungsakten Kompetenzen auf die EU übertragen werden bzw. darauf verzichtet wird, und faktisch die vom BVerfG zu sichernde Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht mehr gewahrt werden.⁵⁰ Erst recht muß die Kontrollkompetenz bestehen, wenn Rechtsformen gewählt werden, welche eindeutig auf eine Umgehung geltenden nationalen wie europäischen Verfassungsrechtsschutzes hinauslaufen. Gleiches gilt bei stillschweigenden und faktischen Vertragsänderungen.⁵¹

⁴⁹ Vgl. auch Knopp, NJW 2010, 1777, 1781; Jeck, S. 9.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 113, 273 <296>.

⁵¹ Vgl. auch A. Weber, JZ 2010, 157, 163.

bb) Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen

Durch das WFStG und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen werden die vom BVerfG in den Entscheidungen zur Währungsunion sowie zum Lissabon-Vertrag gesetzten Vorgaben auch tatsächlich in dreifacher Hinsicht verletzt.

- Zum einen werden die Grenzen der der EU im Wege der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 23 GG eingeräumten Hoheitsrechte überschritten (=ultra vires, dazu unter (1)).
- Zum anderen wird der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht beachtet angesichts eines massiven Staatsaufgabenverlusts in Kernbereichen der Haushalts- Wirtschafts- und Sozialpolitik (dazu unter (2)).
- Schließlich wird die durch Art. 79 III GG geschützte demokratische Ordnung unverhältnismäßig beeinträchtigt, da die Rechte von Bundestag und Bundesrat erheblich verkürzt werden, ohne dass eine Kompensation auf der Ebene der EU vorliegt, welche – so das BVerfG selbst – u.a. im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit erhebliche Defizite aufweist (dazu unter (3)).

(1) Ausbrechender Rechtsakt

Zum einen wird mit den Euro-Rettungsschirm-Maßnahmen die „Axt angelegt“ an die Grundlagen der Europäischen Währungsunion. Es liegt eine Kompetenzüberschreitung („ultra vires“) vor.

- Europarechtswidrigkeit

Dies gilt vor allem im Hinblick auf das Bail-Out-Verbot in Art. 125 AEUV. Der Rettungsschirm ist ein Systemwechsel weg von der in Maastricht festgelegten Stabilitäts- zu einer Transferunion.

Nach h.A. sind die im Rahmen der Rettungsschirmaktion getroffenen Maßnahmen mit dem europäischen Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren.

Sie verstoßen gegen das Bail-Out-Verbot des Art. 125 AEUV, ohne durch die Ausnahmeregelung des Art. 122 AEUV oder die Flexibilitätsregelung des Art. 352 AEUV gedeckt zu sein

Im Einzelnen:⁵²

-- Art. 125 AEUV

Grundsätzlich liegt ein Verstoß gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV vor.

- Art. 122 AEUV

Der Verstoß ist nicht durch Art. 122 AEUV gerechtfertigt.

Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 nennt als Kompetenzgrundlage Art. 122 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Art. 122 Abs. 2 AEUV normiert eine Ausnahme vom Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV. Er ermöglicht die Gewährung eines finanziellen Beistandes der EU für einen Euro-Staat, wenn dieser aufgrund von Naturkatastrophen oder „außergewöhnlichen Ereignissen“, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist.

Das Verhältnis von Art. 125 AEUV als Regel und Art. 122 Abs. 2 AEUV als Ausnahme von dieser Regel gebietet es, das Tatbestandsmerkmal des außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des Euro-Staates entzieht, eng auszulegen. Auch bei Anwendung der Ausnahme des Art. 122 Abs. 2 AEUV muss das Funktionieren des Marktmechanismus gewährleistet bleiben. Nur so kann der Zweck des Art. 125 AEUV, die Sicherung einer marktgestützten Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik, gewahrt werden.

Das außergewöhnliche Ereignis muß der bestimmende Grund für den Verlust der Kontrolle des Euro-Staates sein. Art. 122 Abs. 2 AEUV kann nur bei singulären Ereignissen anwendbar sein, die jeden Staat betreffen und auch bei solider Haushaltsführung kurzfristig in Not bringen können. Diese Ereignisse stehen, wie Naturkatastrophen, in keinem direkten Zusammenhang mit der Haushaltspolitik des betroffenen Euro-Staates und haben keinen (zumindest keinen gravierenden) Einfluss auf das Zinsniveau. Als außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV kann daher nur ein Vorfall angesehen werden, der nicht aufgrund der Haushaltssituation des Euro-Staates Auswirkungen auf die Bonitätseinstufung hat.

Die Beistandsregel des Art. 122 Abs. 2 AEUV gelangt selbst dann nicht zum Tragen, wenn der drohende Staatsbankrott bzw. die ihn auslösende Überschuldung durch eine allgemeine globale Wirtschaftskrise mit verursacht ist. Einer Wirtschaftskrise und den damit einhergehenden Spekulationen muss eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein. Ein finanzieller Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV ist deshalb nicht gerechtfertigt, wenn ein Euro-Staat durch eine zu hohe Staatsverschuldung selbst eine maßgebliche Ursache dafür gesetzt hat, dass die Märkte auf seine Zahlungsunfähigkeit spekulieren. In diesem Fall ist die Hilfsbedürftigkeit des Staates nicht in erster Linie auf das (vermeintlich) außergewöhnliche Ereignis zurückzuführen. Die Hilflosigkeit hätte genauso gut durch ein "gewöhnliches" Ereignis eintreten können.

Die derzeitige Lage derjenigen Euro-Staaten, bei denen zu befürchten ist, dass sie in Zukunft einen finanziellen Beistand der EU in Anspruch nehmen müssen, ist in erster Linie auf deren desolante Haushaltslage zurückzuführen. Ein Mitgliedstaat, der sich mit seinem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu deren Statuten sowie deren Werteordnung bekannt hat, muss sich Verfehlungen seiner Wirtschaftspolitik, seiner Haushaltspolitik und seiner Finanzpolitik als kontrollierbar unverantwortbar entgehen lassen.

Daraus folgt, dass der Teil des Euro-Rettungsschirms, der sich auf einen finanziellen Beistand der EU bezieht, nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden kann. Art. 122 Abs. 2 AEUV überträgt der EU nicht die Befugnis, Regelungen über einen durch Anleihen finanzierten Beistand zu erlassen, wie dies mit der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 geschehen ist.

⁵² Vgl. zum Folgenden Jeck, Thiemo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist (cepStudie), vgl. Fn. 2.

Die genannten Gründe rechtfertigen es deshalb nicht, die Verordnung über den finanziellen Beistand der EU auf Art. 122 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage zu stützen.

- Art. 352 AEUV

Da Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht als Kompetenzgrundlage für die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 in Frage kommt, muss auf die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV zurückgegriffen werden. Er erlaubt der EU tätig zu werden, obwohl die hierfür erforderliche Befugnis nicht vorgesehen ist, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele der EU erforderlich ist.

Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 erfüllt aber die formellen und materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 352 AEUV nicht, ganz abgesehen davon, dass auch seitens Deutschlands nicht die erforderliche Ermächtigung erteilt wurde!

Bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages war das Europäische Parlament (EP) bei Anwendung der Flexibilitätsklausel lediglich anzuhören (ex-Art. 308 EGV). Seit dem 1. Dezember 2009 ist neben der Einstimmigkeit im Rat auch die Zustimmung des EP beim Erlass einer Vorschrift nach Art. 352 AEUV zwingende Voraussetzung. Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 wurde am 11. Mai 2010 einstimmig im Rat angenommen und am 12. Mai 2010 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Im EP wurde über die Verordnung nicht abgestimmt. Die Verordnung erfüllt damit nicht die vom EU-Recht gestellten formellen Voraussetzungen.

Neben den formellen Voraussetzungen des Art. 352 AEUV sind auch die materiellen Tatbestandsmerkmale nicht gegeben. Notwendig wäre, dass die Erreichung von EU-Zielen ein Handeln erforderlich macht, für das der AEUV keine ausdrücklichen Befugnisse vorsieht. Selbst wenn man jedoch die Funktionsfähigkeit der EU als ein zulässiges Ziel im Sinne des Art. 352 AEUV ansieht, zu dessen Erreichung die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel zulässig sei, ergibt sich daraus keine Verschuldungsbefugnis für die EU. Eine solche Argumentation würde den logischen Zusammenhang zwischen den Zielen der EU und ihrer Funktionsfähigkeit auf den Kopf stellen. Zwar wird eine EU, die nicht funktionsfähig ist, ihre Ziele nicht verwirklichen können. Die Funktionsfähigkeit der EU aber ist Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck. Daraus folgt, dass auf Art. 352 AEUV ein Recht zur Beschaffung von Mitteln nicht gestützt werden kann.

Unabhängig von der Frage der inhaltlichen Berechtigung der jeweils verfolgten Ziele ist daher festzustellen, dass Art. 352 AEUV stets überdehnt wird, wenn ihm eine Verschuldungskompetenz entnommen wird. Die EU darf keine Anleihen ausgeben, um einen Beistand eines Euro-Staates zu finanzieren.

Folglich sind die Maßnahmen mit dem europäischen Verfassungsrecht nicht vereinbar.

- Verfassungswidrigkeit

Die vom BVerfG im Maastricht-Beschluß fixierten Grenzen werden durch die hier in Rede stehenden Maßnahmen – wie z.B. VO (EU) Nr. 407/2010 wie auch den Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB - im Rahmen des Rettungsschirms nicht eingehalten.

Das BVerfG⁵³ hat damals ausgeführt:

*„147e) Die Entwicklung der Währungsunion ist auch nach Eintritt in die dritte Stufe voraussehbar normiert und insoweit parlamentarisch verantwortbar. Der Unions-Vertrag regelt die Währungsunion als eine **auf Dauer der Stabilität verpflichtete und insbesondere Geldwertstabilität gewährleistende Gemeinschaft**. Zwar läßt sich nicht voraussehen, ob die Stabilität einer ECU-Währung auf der Grundlage der im Vertrag getroffenen Vorkehrungen tatsächlich dauer-*

⁵³ BVerfGE 89, 155-213.

haft gesichert werden kann. Die Befürchtung eines Fehlschlags der Stabilitätsbemühungen, der sodann weitere finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge haben könnte, ist jedoch zu wenig greifbar, als daß sich daraus die rechtliche Unbestimmtheit des Vertrages ergäbe. Der Vertrag setzt langfristige Vorgaben, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, die durch institutionelle Vorkehrungen die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen suchen und letztlich - als ultima ratio - beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen.

Von einer auf Dauer der Geldwertstabilität verpflichteten Gemeinschaft kann nach den Rettungsschirmmaßnahmen keine Rede mehr sein.

Auch die vom BVerfG in dem Maastrichtbeschluß betonte Stabilitätsfunktion der EZB erweist sich als hinfällig, zumal sie zwischenzeitlich „faule Staatsanleihen“ – zwischenzeitlich sind es weit über 50 Milliarden Euro - aufnimmt entgegen Art. 123 I AEUV.⁵⁴

„Das ESZB ist nach Art. 105 Abs. 1 EGV vorrangig auf die Gewährleistung der Preisstabilität verpflichtet. Die EZB ist bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Art. 107 EGV mit Unabhängigkeit ausgestattet. Bereits aus der sechsten Erwägung der Präambel des Unions-Vertrages ergibt sich die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion eine stabile Währung zugrunde zu legen... Art. 104 EGV verbietet auch den nationalen Zentralbanken öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten einzuräumen oder Schuldtitel unmittelbar von ihnen zu erwerben.“

In jedem Fall hinfällig ist das vom BVerfG als wesentlich eingestufte Verbot der Abwälzung der Folgen einer unseriösen Finanzpolitik auf die EU oder andere Staaten.⁵⁵

„Art. 104 b EGV schließt die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten öffentlicher Stellen oder öffentlicher Unternehmen eines Mitgliedstaates durch die Gemeinschaft oder einen anderen Mitgliedstaat aus, so daß ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann. Art. 104 c EGV legt schließlich in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und unterwirft sie dazu einer Überwachung durch die Kommission. Der Rat kann aufgrund einer Empfehlung der Kommission feststellen, daß in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, und auf dessen Abbau hinwirken.“

Auf Grund der Rettungsschirmmaßnahmen sind die vom BVerfG als relevant eingestuften Schranken schlicht Makulatur.

Damit ist auch die Schlußfolgerung des BVerfG⁵⁶ hinfällig:

„148 Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“

⁵⁴ Vgl. Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 211, 212

⁵⁵ BVerfGE 89, 155 ff.

⁵⁶ Ebenda.

Es sollte ausser Frage stehen, dass mit dem hier in Rede stehenden Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG und den damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen und Verpflichtungen die vom BVerfG fixierten Grenzen nicht mehr eingehalten werden bzw. sie nicht mehr durch die bisherigen Ermächtigungen des Deutschen Bundestages gedeckt sind. Sie sind verlassen mit dem Wechsel vom vereinbarten Stabilitätskonzept zur Transferunion. Es handelt sich nicht um eine „Fortentwicklung des vereinbarten Stabilisierungsauftrags“.

Entsprechend hat der frühere Verfassungsrichter Böckenförde betont⁵⁷:

„Was die europäischen Organe zur Abwendung der Euro-Krise jüngst unternommen haben, im Griechenland-Hilfspaket ebenso wie im Euro-Stabilisierungs Mechanismus, erscheint, bezieht man es auf die geltende Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, geradezu abenteuerlich. Gezielt wird das Bail-out-Verbot ausser Kraft gesetzt, über das Verbot des Erwerbs von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank hinweggegangen und die Veränderung der Währungsunion in Richtung einer Transferunion angebahnt. Dafür gibt es im Vertragsrecht der EU weder eine Ermächtigung noch eine andere Rechtfertigung.“

- Keine Rechtfertigung

Die massive Abweichung von den Vorgaben der Regelungen zur Währungsunion kann – wie oben bei der europaverfassungsrechtlichen Beurteilung bereits dargelegt - nicht durch die Behauptung einer Ausnahmesituation bzw. eines Notstand nach Art. 122 AEUV – so auch Frenz/Ehlenz⁵⁸ - gerechtfertigt werden.

Schließlich war die Währungskrise seit Jahren vorhersehbar. Maßgeblich ist die verfehlte Finanzpolitik. Die Krise der Europäischen Union hat ihren Grund in Widersprüchlichkeiten und Strukturfehlern des EU-Vertrags seit der Einführung der Währungsunion im Vertrag von Maastricht. Sie war vorhersehbar und ist nicht einfach vom Himmel gefallen. Es bedurfte nur eines entsprechenden Anlasses, um dies offenbar werden zu lassen. Diesen Anlass haben die Verschuldungs- und Finanzprobleme nicht nur Griechenlands, sondern auch anderer europäischer Staaten geliefert.

Man behauptet einen Ausnahmezustand, der das Recht der Normallage suspendiert. Solche Ausnahmebefugnisse sind aber im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht geregelt; sie lassen sich auch nicht einfach als „ungeschrieben“ geregelt substituieren, sollen die europäischen Verträge nicht zu Soft Law in der Hand der politischen Akteure werden.⁵⁹

Wenn – so Frenz/Ehlenz⁶⁰ - ein EU-Staat aus dem Euro-Raum mit drohendem Staatsbankrott wie im Fall Griechenland nur dann unterstützt werden darf, wenn seine überbordende Staatsverschuldung durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise verursacht worden und nicht hausgemacht sei, dann lagen hier die Voraussetzungen für eine Unterstützung Griechenlands nicht vor.

⁵⁷ aaO. Fn. 3.

⁵⁸ EWS 2010, 211, 213.

⁵⁹ So Böckenförde, aaO. Fn. 3.

⁶⁰ EWS 2010, 65,69.

Es sollte ausser Frage stehen, dass mit dem hier in Rede stehenden Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG und den damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen und Verpflichtungen die vom BVerfG fixierten Grenzen nicht mehr eingehalten werden bzw. sie nicht mehr durch die bisherigen Ermächtigungen des Deutschen Bundestages gedeckt sind. Sie sind verlassen mit dem Wechsel vom vereinbarten Stabilitätskonzept zur Transferunion. Es handelt sich nicht um eine „Fortentwicklung des vereinbarten Stabilisierungsauftrags“.

Entsprechend hat der frühere Verfassungsrichter Böckenförde betont⁵⁷:

„Was die europäischen Organe zur Abwendung der Euro-Krise jüngst unternommen haben, im Griechenland-Hilfspaket ebenso wie im Euro-Stabilisierungs Mechanismus, erscheint, bezieht man es auf die geltende Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, geradezu abenteuerlich. Gezielt wird das Bail-out-Verbot ausser Kraft gesetzt, über das Verbot des Erwerbs von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank hinweggegangen und die Veränderung der Währungsunion in Richtung einer Transferunion angebahnt. Dafür gibt es im Vertragsrecht der EU weder eine Ermächtigung noch eine andere Rechtfertigung.“

- Keine Rechtfertigung

Die massive Abweichung von den Vorgaben der Regelungen zur Währungsunion kann – wie oben bei der europaverfassungsrechtlichen Beurteilung bereits dargelegt - nicht durch die Behauptung einer Ausnahmesituation bzw. eines Notstand nach Art. 122 AEUV – so auch Frenz/Ehlenz⁵⁸ - gerechtfertigt werden.

Schließlich war die Währungskrise seit Jahren vorhersehbar. Maßgeblich ist die verfehlte Finanzpolitik. Die Krise der Europäischen Union hat ihren Grund in Widersprüchlichkeiten und Strukturfehlern des EU-Vertrags seit der Einführung der Währungsunion im Vertrag von Maastricht. Sie war vorhersehbar und ist nicht einfach vom Himmel gefallen. Es bedurfte nur eines entsprechenden Anlasses, um dies offenbar werden zu lassen. Diesen Anlass haben die Verschuldungs- und Finanzprobleme nicht nur Griechenlands, sondern auch anderer europäischer Staaten geliefert.

Man behauptet einen Ausnahmezustand, der das Recht der Normallage suspendiert. Solche Ausnahmebefugnisse sind aber im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht geregelt; sie lassen sich auch nicht einfach als „ungeschrieben“ geregelt substituieren, sollen die europäischen Verträge nicht zu Soft Law in der Hand der politischen Akteure werden.⁵⁹

Wenn – so Frenz/Ehlenz⁶⁰ - ein EU-Staat aus dem Euro-Raum mit drohendem Staatsbankrott wie im Fall Griechenland nur dann unterstützt werden darf, wenn seine überbordende Staatsverschuldung durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise verursacht worden und nicht hausgemacht sei, dann lagen hier die Voraussetzungen für eine Unterstützung Griechenlands nicht vor.

⁵⁷ aaO. Fn. 3.

⁵⁸ EWS 2010, 211, 213.

⁵⁹ So Böckenförde, aaO. Fn. 3.

⁶⁰ EWS 2010, 65,69.

- Fall der Slowakei

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass - wie bereits beim Rechtsschutzinteresse erwähnt – die Slowakei sich nicht an die getroffenen Absprachen hält. Sie wiederum muß keine Sanktionen der EU oder des EuGH befürchten, wenn sie die auf sie entfallenden 800 Euro nicht zahlt, welche wiederum dann zum Teil von Deutschland zu übernehmen sind. Auch für finanzielle Sanktionen gibt es keine Rechtsgrundlage, zumal alle Staaten der Euro-Zone fürchten müssen, dass der EuGH – wie skizziert – europaverfassungsrechtliche Bedenken anmeldet. Man bewegt sich bei der Euro-Rettungsschirmaktion quasi im rechtsfreien Raum. Diese Flucht aus rechtsstaatlichen Bindungen darf nicht unbeanstandet bleiben.

- Insolvenzrecht für Euro-Staaten

Die Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Rettungsschirmaktion werden dadurch erhöht, dass sie letztlich nicht nur deshalb verursacht wurden, weil keine politische Union bisher geschaffen wurde. Es wurde auch und vor allem versäumt, die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu kontrollieren und vorsorglich ein Insolvenzrecht für Euro-Staaten – daran arbeitet man jetzt fieberhaft in Brüssel - zu schaffen. Hätte man diese „Hausaufgaben erfüllt, dann wäre die Rettungsaktion mit alle den Vertrags- und Rechtsbrüchen nicht notwendig geworden.

Zwischenergebnis

Von einer Nichteinhaltung der durch die bisherigen Ermächtigungen erteilten Grenzen für Maßnahmen der Europäischen Union bzw. im Rahmen der Währungsunion ist daher auszugehen (*ultra vires*).

(2) Staatlichkeitsverlust/Bundesstaat

Weiter haben die neuen Regelungen dramatische Auswirkungen auf die vom BVerfG viel beschworene Souveränität der betroffenen Mitgliedstaaten; es ist ein entscheidender Schritt zum europäischen Bundesstaat, der – nach dem BVerfG – nicht mehr durch Art. 79 III GG gedeckt ist.

Auch hier sei vorab seitens des Unterzeichners nicht verschwiegen, dass die Judikatur des BVerfG insoweit ebenfalls erheblichen Zweifeln ausgesetzt ist. Unstreitig würde Art. 79 III GG zum Tragen kommen, wenn die Europäische Union zu einer Diktatur sich entwickeln würde oder Grundrechte massiv nicht beachtet würden. Davon kann aber hier nicht ernsthaft die Rede sein.

Es vermag auch nicht zu überzeugen, dass nach der Lissabon-Entscheidung des BVerfG mit dem Wechsel der EU von einer supranationalen Organisation zu einem (Bundes-)Staat das Grundgesetz hinfällig werden soll mit der Folge, dass das deutsche Volk eine neue Verfassung beschließen müßte.

Sie hätte zum einen vermutlich wieder den gleichen Inhalt wie das derzeitige Grundgesetz. Andererseits liefe das BVerfG dann Gefahr, seine eigene Existenz aufs Spiel zu setzen, wäre doch der Verfassungsgeber nicht verpflichtet, auch in einer neuen Verfassung ein entsprechendes Gericht mit den bisherigen Kompetenzen zu installieren!

Unabhängig von diesen Bedenken ist aber nach der bisherigen Judikatur des BVerfG von Folgendem auszugehen:

In der Lissabon-Entscheidung⁶¹ wird ausführlich wegen angeblicher Demokratiedefizite der EU – u.a. wegen fehlender Wahlrechtsgleichheit – ein weiterer Ausbau der hoheitlichen Kompetenzen der EU in Frage gestellt bzw. für unzulässig erklärt, solange die Defizite nicht beseitigt sind. Dies kann aber im vorliegenden Fall von niemandem ernsthaft in Abrede gestellt werden.

- Staatsaufgabenverlust

Der in Rede stehende Kompetenzverlust der einzelnen Staaten – vor allem im Hinblick auf die nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitik – stellt – wie das praktische Beispiel Griechenlands zeigt – einen Verlust an Staatsaufgaben dar, der die vom BVerfG in seinen Entscheidungen zu Lissabon und Maastricht gezogenen Grenzen weit überschreitet.

Das BVerfG hat schließlich im Lissabon-Urteil⁶² ausgeführt:

*„226c) Das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber zwar zu einer weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass **dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.***

.....
Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten.

229bb) Die geltende Verfassung weist einen anderen Weg: Sie erstrebt die gleichberechtigte Eingliederung Deutschlands in Staatensysteme gegenseitiger Sicherheit wie das der Vereinten Nationen oder der Nordatlantikorganisation (NATO) und die Beteiligung an der europäischen Vereinigung. Art. 23 Abs. 1 GG unterstreicht ebenso wie Art. 24 Abs. 1 GG, dass die Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union mitwirkt, auf die Hoheitsrechte übertragen werden. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker - das heißt die staatsangehörigen Bürger - der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.

⁶¹ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

⁶² BVerfG JZ 2009, 890 ff.

230Dieser Zusammenhang wird durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verdeutlicht, der für die Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union verbindliche Strukturvorgaben trifft. Das Grundgesetz kann nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG an die Entwicklung der Europäischen Union angepasst werden; **zugleich wird dieser Möglichkeit durch Art. 79 Abs. 3 GG, auf den die Norm verweist, eine absolute Grenze gesetzt. Der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Mindeststandard darf auch durch die Einbindung Deutschlands in überstaatliche Strukturen nicht unterschritten werden.**

.....
Die „Verfassung Europas“..... begründet eine im politischen Alltag durchaus weitreichende, aber immer **sachlich begrenzte überstaatliche Autonomie.**

.....
232Nach Maßgabe der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Präambel, Art. 20, Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG kann es für die europäische Unionsgewalt kein eigenständiges Legitimationssubjekt geben, das sich unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte.

233d) Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192, 199>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 104, 151 <210>). **Auch eine weitgehende Verselbständigung politischer Herrschaft für die Europäische Union durch die Einräumung stetig vermehrter Zuständigkeiten und eine allmähliche Überwindung noch bestehender Einstimmigkeitserfordernisse oder bislang prägender Regularien der Staatengleichheit kann aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts allein aus der Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes heraus geschehen.** Solche Integrationsschritte müssen von Verfassungs wegen durch den Übertragungsakt sachlich begrenzt und prinzipiell widerruflich sein. Aus diesem Grund darf - ungeachtet einer vertraglich unbefristeten Bindung - der Austritt aus dem europäischen Integrationsverband nicht von anderen Mitgliedstaaten oder der autonomen Unionsgewalt unterbunden werden...

.....
351c) Mit dem Vertrag von Lissabon erweitern die Mitgliedstaaten den Kompetenzumfang und die politischen Handlungsmöglichkeiten des europäischen Integrationsverbundes. Die bestehenden und neu übertragenen Zuständigkeiten werden nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von der Europäischen Union wahrgenommen, die an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft tritt. Namentlich die neu übertragenen Zuständigkeiten in den Bereichen der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (aa) und Zivilsachen (bb), der Außenwirtschaftsbeziehungen (cc), der Gemeinsamen Verteidigung (dd) sowie in sozialen Belangen (ee) können und müssen von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sind.....

Die neu begründeten Zuständigkeiten sind - jedenfalls bei der gebotenen Auslegung - keine „staatsbegründenden Elemente“, die auch in der Gesamtschau die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht in verfassungsrechtlich bedeutsamer Weise verletzen. Für die Beurteilung der Rüge einer verfassungswidrigen Entleerung der Aufgaben des Deutschen Bundestages kann dahinstehen, wie viele mitgliedstaatliche Gesetzgebungsakte bereits europäisch beeinflusst, präformiert oder determiniert sind (vgl. zuletzt Hoppe, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, EuZW 2009, S. 168 f.). Es kommt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Rüge nicht auf quantitative Relationen, sondern darauf an, dass der Bundesrepublik Deutschland für zentrale Regelungs- und Lebensbereiche substantielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben.“

Wenn man aber die Folgen der Einbindung von vor dem Staatsbankrott stehenden Staaten wie Griechenland in die Rettungsschirmmaßnahmen betrachtet, dann kann von einer Souveränität

dieser Länder kaum noch gesprochen werden. Der Kompetenzverlust der Staaten geht weit über die vom BVerfG gerade noch für zulässig erachteten Grenzen – z.B. in Sachen justizieller Zusammenarbeit, Verteidigung und sozialen Belangen – hinaus. Schließlich wird das Haushaltsrecht und damit eine – so das BVerfG ebenda – „*substantielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeit*“ – ausgehöhlt. Die betroffenen Staaten bezahlen die Unterstützung durch die anderen Staaten mit dem Verlust oder zumindest einer massiven Abschwächung ihrer Souveränität im Hinblick auf Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik etc. Die bereits bei Griechenland geübte Praxis mit der Haushaltskontrolle und den Vorgaben an die nationale Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik greift in einem Maße in die Souveränität der Mitgliedstaaten ein, welche die vom BVerfG vor allem im Lissabon-Vertrag gezogenen Grenzen weit überschreitet.

Die Bedeutung des Haushaltsrechts hatte das BVerfG in der Lissabon-Entscheidung selbst mehrfach herausgestellt, indem es u.a. betonte⁶³.

„246 Die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch das Volk erfüllt nur dann ihre tragende Rolle im System föderaler und supranationaler Herrschaftsverflechtung, wenn der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behalten. Das ist dann der Fall, wenn der Deutsche Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag (vgl. BVerfGE 89, 155 <207>).....“

249cc) Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt....“

Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, *Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme* sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen.

Es wird aber bestritten, dass der vom BVerfG beschworene Mindeststandard an Staatlichkeit i.S.d. Art. 79 III GG noch gewahrt ist, wenn die Mitgliedstaaten mit dem Rettungsschirm praktisch sich völlig in puncto Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik ihrer „Autonomie“ begeben und sich einem Diktat – neben dem IWF - der EU und der Vertragspartnerstaaten der Währungsunion beugen.

- Auch soweit das BVerfG⁶⁴ in der Entscheidung zur Währungsunion im Hinblick auf die EZB konstatiert, dass der Deutsche Bundestag erhebliche Kompetenzen verliert, und es diesen Verlust gerade noch für vertretbar hielt, sind diese Vorgaben nicht weiter haltbar, nachdem die EZB die ihr

⁶³ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

⁶⁴ BVerfGE 89, 155 ff.

gesetzten Schranken nicht mehr einhält und u.a. „faule Staatsanleihen“ von Mitgliedstaaten aufkauft entgegen allen bisher geltenden Verboten. Das BVerfG führt aus:⁶⁵

„Die Einflußmöglichkeiten des Bundestages und damit der Wähler auf die Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch europäische Organe sind allerdings nahezu vollständig zurückgenommen, soweit die Europäische Zentralbank mit Unabhängigkeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ausgestattet wird (Art. 107 EGV). Ein wesentlicher Politikbereich, der mit dem Geldwert die individuelle Freiheit stützt und mit der Geldmenge auch das öffentliche Finanzwesen und die davon abhängigen Politikbereiche bestimmt, wird der Weisungsbefugnis von Hoheitsträgern und - außerhalb einer Vertragsänderung – zugleich der gesetzgeberischen Kontrolle von Aufgabenbereichen und Handlungsmitteln entzogen. Die Verselbständigung der meisten Aufgaben der Währungspolitik bei einer unabhängigen Zentralbank löst staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit, um das Währungswesen dem Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen (so bereits Regierungsentwurf zum Bundesbankgesetz, BTDrucks. 2/2781 S. 24 f.).“

- Politische Union/Bundesstaat

Die Maßnahmen im Rahmen des Rettungsschirm sind auch ein weiterer entscheidender Schritt zu einer politischen Union und einem europäischen Bundesstaat, welche nicht mehr durch Art. 79 III GG gedeckt sind.

Das BVerfG hat in der Lissabon-Entscheidung Grenzen für eine weitere Integration der EU gesetzt; sie werden mit den hier in Rede stehenden Regelungen und Maßnahmen überschritten. Der Vertrag von Maastricht hat nur eine Währungsunion eingeführt und in Gang gesetzt. Auf eine politische Union war verzichtet worden.

Mit den neuen Maßnahmen wird aber weit über den Ausbau des Binnenmarkts und die mit der Währungsunion verbundene Einführung von gemeinsamem Geld und damit die Aufhebung des Wechselkursrisikos für Preisbildung und Kalkulation hinausgegangen. Sie sind wesentliche Schritte zu einer gemeinsamen Haushalts- und Finanzpolitik, damit zu einem europäischen Bundesstaat, was nach dem BVerfG nicht mehr durch Art. 79 III GG gedeckt ist.

Es umfasste der Geltungsbereich des Euro insoweit – und dies gilt bis heute – souverän bleibende Staaten, zwischen denen keine gemeinsame Finanz- und Haushaltspolitik, keine miteinander abgestimmte Arbeits- und Wirtschaftspolitik und keine Finanzausgleichsregelungen vorgeschrieben waren. Davon kann nach den Rettungsschirmmaßnahmen keine Rede mehr sein.

- Das BVerfG hat 1993 in seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag⁶⁶, nachdem es über die zahlreich geäußerten Bedenken gegen eine Trennung von Währungsunion und politischer Union berichtet hatte, betont:

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ BVerfGE 89, 155 ff.

„Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist. Stellt sich heraus, daß die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, wie weiter vorgegangen werden soll. Für diese Entscheidung ist rechtlich Raum, weil die Währungsunion nach dem jetzigen Vertrag eine politische Union ebensowenig wie eine Wirtschaftsunion automatisch nach sich zu ziehen vermag, es dazu vielmehr einer Vertragsänderung bedarf, die ohne die Entscheidung der nationalen staatlichen Organe einschließlich des Deutschen Bundestages nicht zustandekommen kann. Diese Entscheidung ist dann wiederum - im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen - politisch zu verantworten.“

Legt man den Maßstab des BVerfG zugrunde, ist im Hinblick auf das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG - und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen aber nunmehr eine neue Entscheidung des Gesetzgebers erforderlich. Der hier vorliegende Gesetzesbeschluß trägt den Anforderungen des Art. 38 I 1 GG i.V.m. Art. 23 und 79 GG nicht Rechnung.

Das BVerfG hatte schließlich ausdrücklich in der Maastricht-Entscheidung⁶⁷ betont:

*„Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist..... **Stellt sich heraus, dass die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, wie weiter vorgegangen werden soll. Für diese Entscheidung ist rechtlich Raum.**“*

Das BVerfG müßte danach jetzt den Gesetzgeber in die Pflicht nehmen, durch den schon erwähnten Geburts- und Strukturfehler der Entkoppelung von Währungsunion und weiter greifender politischer Union. Es hat sich schließlich als Illusion erwiesen, gegebene ökonomische Zusammenhänge und Zwangsläufigkeiten durch normative Regelungen überspielen zu wollen. Dann treibt die Ökonomie die Politik vor sich her und zwingt sie, unterlassene Entscheidungen nachzuholen. Will das BVerfG ernst genommen werden mit seinen Ausführungen zu Art. 79 III GG, dann müßte es den Gesetzgeber in die Pflicht nehmen.

Wenn die Europäische Union über die Stabilisierung des Euro hinaus stärker und politisch handlungsfähiger gemacht werden soll, dann – so zumindest Böckenförde⁶⁸ - muß die Diskussion über das Ziel, die finalité, der europäischen Integration geführt und diese finalité bei den Bürgerinnen und Bürgern Europas verankert werden. Ohne ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit, ein Wir-Gefühl im Sinne des sense of belonging (wie Ralf Dahrendorf das nannte), sei ein solcher politischer Wachstumsprozess der EU nicht möglich. Das gelte ebenso für die Transferleistungen im europäischen Währungsraum; diese schafften nicht erst die notwendige Solidarität, sondern setzen sie voraus.

⁶⁷ BVerfGE 89, 155 ff.

⁶⁸ NZZ 2010,

Folgt man dem BVerfG, dann muß angesichts der hier in Rede stehenden Maßnahmen die Europäische Union den Charakter einer Föderation annehmen, einer politischen Föderation der europäischen Völker. Sie dürfte nicht länger als technisch-pragmatisches Konstrukt ökonomischer Rationalität mit sich stets steigernder gouvernementaler Dominanz erscheinen, vielmehr müßte sie eine politische Ordnungsidee zum Ausdruck bringen, die auf die Völker Europas Bezug nimmt und sie beteiligt. Nur dann sollen auch die Grenzen des Art. 79 III GG gewahrt sein. Sie sind mit den Maßnahmen im Rahmen des Rettungsschirms überschritten.

- Fiktion des Austrittsrechts

Der Verlust an souveräner Staatlichkeit, der mit den Rettungsschirmmaßnahmen verbunden ist, kann auch nicht dadurch in Abrede gestellt werden, dass die Mitgliedstaaten immerhin zum Austritt berechtigt seien.

Das BVerfG hat zwar darauf u.a. in der Entscheidung zum Lissabon-Vertrag⁶⁹ abgestellt:

*„299aa) Die souveräne Staatsgewalt bleibt nach den Regeln über die Zuständigkeitsverteilung und -abgrenzung gewahrt (1). Die neuen primärrechtlichen Regelungen über Vertragsänderungen stehen dem nicht entgegen (2). Der Fortbestand souveräner Staatsgewalt zeigt sich **auch in dem Recht zum Austritt aus der Europäischen Union** (3) und wird durch das dem Bundesverfassungsgericht zustehende Letztentscheidungsrecht (4) geschützt.“*

.....
329(3) Das mit dem Zustimmungsgesetz erfasste Vertragswerk macht das bestehende Verbundprinzip im System verantwortlicher Hoheitsrechtsübertragung unter Fortbestand der Souveränität der Mitgliedstaaten deutlich und genügt damit verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Vertrag von Lissabon macht erstmals das bestehende Recht jedes Mitgliedstaates zum Austritt aus der Europäischen Union im Primärrecht sichtbar (Art. 50 EUV-Lissabon). Dieses Austrittsrecht unterstreicht die Souveränität der Mitgliedstaaten und zeigt ebenfalls, dass mit dem derzeitigen Entwicklungsstand der Europäischen Union die Grenze zum Staat im Sinne des Völkerrechts nicht überschritten ist (vgl. Jouanjan, Monodisziplinäre Stellungnahmen, in: Kreis, Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU, 2003, S. 12 <16>). Kann ein Mitgliedstaat aufgrund einer selbstverantworteten Entscheidung austréten, ist der europäische Integrationsprozess nicht unumkehrbar. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland hängt vielmehr von ihrem dauerhaften und fortbestehenden Willen ab, der Europäischen Union anzugehören. Die rechtlichen Grenzen dieses Willens richten sich nach dem Grundgesetz.“

Mit dem Verweis auf das Austrittsrecht aus der Europäischen Union kann jedoch nicht überzeugend der Verlust an Staatsaufgaben sowie souveräner Staatlichkeit in Frage gestellt werden. Schließlich ist dieses Recht blanke Theorie; ein derart mit der Europäischen Union verbundener Staat wie Deutschland könnte es sich überhaupt nicht leisten, die Gemeinschaft tatsächlich zu verlassen. Das Austrittsrecht steht nur auf dem Papier; es kann aber nicht ernsthaft Verluste an Staatlichkeit kompensieren. Das BVerfG sollte dieses „Reserveargument“ angesichts seiner Weltfremdheit aufgeben.

⁶⁹ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

Zwischenergebnis:

Es bleibt daher bei der skizzierten Grenzüberschreitung des Art. 79 III GG, wenn man die Auslegung dieser Ewigkeitsgarantie durch das BVerfG zugrundelegt.

(3) Demokratiedefizit

Das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG in Verbindung mit den damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen verletzt den Bf. in seinem Grundrecht aus Art. 38 I 1, II GG i.V.m. Art. 23 und 79 III GG schließlich auch deshalb, weil das darin – so das BVerfG - verbürgte Recht auf demokratische Teilhabe massiv beeinträchtigt wird; schließlich bleibt von dem nach der Geschichte der parlamentarischen Demokratie wichtigsten Recht des Parlaments – dem Budgetrecht bzw. seinem Haushaltsrecht – nicht mehr viel übrig. Der Haushalt der Mitgliedstaaten der Währungsunion wird – dies zeigt das Beispiel Griechenlands - von der EU und den Staaten „diktiert“ mit der Folge der Verkürzung der demokratischen Mitwirkungsrecht der Bürger der betroffenen Staaten. Mit den vom BVerfG am Maßstab des Grundgesetzes – vor allem des Art. 79 III GG i.V.m. dem in Art. 20 GG normierten Grundsatz der Demokratie – normierten Vorgaben ist diese Beschränkung nicht mehr zu vereinbaren.

„Wächter“rolle des Vorgaben des BVerfG

Das BVerfG hat in der Lissabonentscheidung⁷⁰ seine Wächterrolle betont:

*„218 Die Verletzung der in Art. 79 Abs. 3 GG festgelegten Verfassungsidentität ist aus der Sicht des Demokratieprinzips zugleich ein Übergriff in die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Die verfassungsgebende Gewalt hat insofern den Vertretern und Organen des Volkes kein Mandat erteilt, über die Verfassungsidentität zu verfügen. Keinem Verfassungsorgan ist die Kompetenz eingeräumt, die nach Art. 79 Abs. 3 GG grundlegenden Verfassungsprinzipien zu verändern. **Darüber wacht das Bundesverfassungsgericht.**“*

Nimmt das BVerfG die von ihm beanspruchte Wächterrolle ernst, dann hat es zu prüfen, ob mit den Rettungsschirmmaßnahmen seine eigenen Demokratievorgaben noch eingehalten sind.

- Demokratierelevanz der Haushalts- und Sozialpolitik

Das BVerfG hat im Lissabon-Urteil⁷¹ u.a. die Relevanz der Haushaltspolitik für die demokratische Ordnung betont, indem es u.a. ausführte:

⁷⁰ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

⁷¹ BVerfG ebenda.

„250dd) Demokratie bedeutet nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien (vgl. BVerfGE 89, 155 <185>) und nicht allein eine korporative Einbindung von Interessengruppen. Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert. Diese öffentliche Meinung macht für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar und ruft diese auch für einzelne Sachentscheidungen fortlaufend in Erinnerung, damit die politische Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleiben. Art. 38 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG schützen insoweit auch den Zusammenhang von politischer Sachentscheidung mit dem wahlkonstituierten Mehrheitswillen und dem daraus abgeleiteten Regierungs-Oppositions-Dualismus in einem System konkurrierender Parteienvielfalt und beobachtender, kontrollierender öffentlicher Meinungsbildung.“

„252Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), **die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand (3)**, die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5).“.....

256(3) Eine das Demokratieprinzip und das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzende Übertragung des Budgetrechts des Bundestages läge vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde. Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden. Entsprechendes gilt für wesentliche Ausgaben des Staates. In diesem Bereich obliegt gerade die sozialpolitische Verantwortung dem demokratischen Entscheidungsprozess, auf den die Bürger mit der freien und gleichen Wahl einwirken wollen. Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt - einschließlich des Maßes der Verschuldung - als politische Generaldebatte verstanden. Nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung gefährdet die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber. Zu der vom Grundgesetz erstrebten Öffnung der Rechts- und Sozialordnung und zur europäischen Integration gehört die Anpassung an Vorgaben und Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss. Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann.“

- Verlust an parlamentarisch-demokratischem Einfluß auf die Haushaltspolitik

Es sollte aber ausser Frage stehen, dass die Hoheit über den Haushalt im Zuge der Maßnahmen zum Rettungsschirm fast völlig unterzugehen droht. Von der Einhaltung der vom BVerfG genannten Vorgaben kann – wie der Blick auf Griechenland zeigt – keine Rede mehr sein mit der Folge auch einer Verletzung der demokratischen Ordnung der Art. 79 III, 20 I GG und des Individualrechts des Art. 38 I 1 GG auf demokratische Teilhabe. Die griechischen Bürger konnten zwar noch von ihrer Meinungs- und Versammlungsfreiheit Gebrauch machen. Eine demokratierelevante Einflußnahme auf den Haushalt haben sie über ihre machtlosen Abgeordneten jedoch nicht.

Auch in puncto Sozialpolitik werden die vom BVerfG⁷² gemachten Vorgaben im Rahmen der Rettungsschirm-Aktion nicht eingehalten. Das BVerfG hatte aber betont:

„259 Danach müssen die sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden. Namentlich die Existenzsicherung des Einzelnen, eine nicht nur im Sozialstaatsprinzip, sondern auch in Art. 1 Abs. 1 GG gegründete Staatsaufgabe, muss weiterhin primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben, auch wenn Koordinierung bis hin zur allmählichen Angleichung nicht ausgeschlossen ist. Dies korrespondiert mit den rechtlich wie faktisch begrenzten Möglichkeiten der Europäischen Union zur Ausformung sozialstaatlicher Strukturen.“

Die Sozialpolitik der Staaten der Währungsunion bestimmen ebenfalls die EU und die Mitgliedstaaten bzw. der Vereinbarungen, nicht aber die Parlamente.

- Keine Kompensation des nationalstaatlichen Demokratieverlusts durch eine Demokratie auf der Ebene der Europäischen Union

Der somit entgegen den Vorgaben des BVerfG eingetretenen Verlust im Bereich der demokratisch relevanten Elementarrechte in den Bereichen der Haushalts- und der Sozialpolitik wird auch nicht kompensiert durch die demokratische Ordnung auf der Ebene der EU.

Nach dem BVerfG weist die Europäische Union derzeit noch – vor allem im Hinblick auf die fehlende Wahlrechtsgleichheit und das Prinzip des „one man one vote“ sowie das Europäische Parlament - massive Defizite auf.

So hat das BVerfG u.a. im Urteil zum Lissabon-Vertrag⁷³ ausgeführt:

„280 Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann. Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist.“

⁷² BVerfG JZ 2009, 890 ff.

⁷³ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

281 Auch in der Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon erwächst aus den Zuständigkeiten der Europäischen Union keine eigenständige Volkssouveränität der Gesamtheit der Unionsbürger. Bei knapper Entscheidung zwischen politischen Richtungen im Europäischen Parlament besteht keine Gewähr dafür, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentiert. Deshalb wäre insbesondere die Bildung einer eigenständigen und mit den in Staaten üblichen Machtbefugnissen ausgestatteten Regierung aus dem Parlament heraus grundlegenden Einwänden ausgesetzt. Es könnte möglicherweise eine nach Maßgabe des Repräsentationsverhältnisses bestehende zahlenmäßige Bürgerminderheit durch eine Mehrheit der Abgeordneten gegen den politischen Willen einer oppositionellen Mehrheit der Unionsbürger regieren, die sich als Mehrheit nicht abgebildet findet. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sichert zwar nur unter den Bedingungen einer strengen Verhältniswahl eine möglichst exakte Repräsentation des Volkswillens. Aber auch in Systemen der Mehrheitswahl besteht jedenfalls für den Zählwert und die Erfolgchance eine ausreichende Gleichheitsgewähr der Wählerstimmen, während diese bei jeder nicht nur unerheblichen Kontingentierung der Sitze verfehlt wird.

282bb) Für eine freiheitlich-demokratische staatliche Grundordnung, wie das Grundgesetz sie geschaffen hat, ist die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>; 41, 399 <413>; 51, 222 <234>; 85, 148 <157 f.>; 99, 1 <13>; 121, 266 <295 f.>).

Diese Gleichheit ist nach dem BVerfG nicht im gebotenen Umfang auf der Ebene der EU gewährleistet.

Gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen kann somit das bestehende Defizit der europäischen Hoheitsgewalt - nach dem BVerfG – auch nicht durch andere Regelungen des Vertrags von Lissabon bzw. demokratische Legimationsstränge kompensiert werden. Dies gilt z.B. für die Beteiligung des Rates im Rechtssetzungsverfahren, die institutionelle Anerkennung der Parlamente der Mitgliedstaaten oder Elemente partizipatorischer Demokratie wie das Gebot, den Unionsbürgern und „repräsentativen“ Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten einzubringen, sowie die Elemente assoziativer und direkter Demokratie.

- Konsequenz

Zwar – dies soll seitens des Unterzeichners nicht verhehlt werden - erscheint der Demokratiebegriff des BVerfGG viel zu sehr nationalstaatlich und parlamentarisch verengt.

Dies hatte sich schon bei der Verneinung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer gezeigt, welche der Verfassungsgeber umgehend durch eine Änderung des Art. 28 I GG korrigiert hatte. Das BVerfG verkennt die eigentliche Funktion des Demokratieprinzips der Selbstbestimmung, welche auch anders als auf dem Weg über einen und in einem (National- bzw. Bundes-)Staat verwirklicht werden kann. Der Eigenart der Europäischen Union und der gewachsenen Rolle des Europäischen Parlaments wird das BVerfG nicht gerecht. Hätten die Mitgliedstaaten der EU wirklich auf der vom BVerfG schon jetzt geforderten Wahlgleichheit bestanden, wäre es niemals zu einer Europäischen Union gekommen, da die kleineren Staaten sich nicht beteiligt hätten. Das BVerfG betont zwar an anderer Stelle⁷⁴, dass das Demokratieprinzip grundsätzlich für die Er-

⁷⁴ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

fordernisse einer supranationalen Organisation offen sei, es fordert „nur“ eine „strukturelle Kompatibilität“ und nicht „Kongruenz“; solange die europäische Zuständigkeitsordnung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in kooperativ ausgestalteten Entscheidungsverfahren unter Wahrung der staatlichen Integrationsverantwortung bestehe und solange eine ausgewogene Balance der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten erhalten bleibe, könne und müsse die Demokratie der Europäischen Union nicht staatsanalog ausgestaltet sein. Faktisch vertritt es jedoch bisher einen weitgehend staatlich verengten Demokratiebegriff, was sich auch am Begriff des Staatsvolks zeigt.⁷⁵

„Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit („one man, one vote“) gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, das - wengleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft - eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt.“

Zu recht wird daher kritisch eingewandt,⁷⁶ dass der Hinweis, dass „das Grundgesetz Abweichungen von den Organisationsprinzipien staatlicher Demokratie erlaube“, praktisch folgenlos bleibe, da letztlich doch ein am GG orientierter Maßstab der Repräsentation angelegt wird.

Wenn das BVerfG jedoch an seinem Demokratiekonzept weiter festhält, es – in wenn auch äußerst fragwürdiger Weise – als Bestandteil des Art. 79 III GG und Art. 20 I GG – ansieht, dann müsste es im vorliegenden Fall auch unter demokratischen Aspekten zu einer Verletzung der in Rede stehenden Maßstabnormen und damit des Art. 38 I GG kommen. Schließlich stellen die nunmehr mit dem Rettungsschirm verbundenen Kompetenzübertragungen bzw. –wahrnehmungen der EU alles bisher Dagewesene in den Schatten. Das demokratische Teilhaberecht wird in seinem Kern durch die Beschränkungen im Bereich der Haushalts- und Sozialpolitik beschränkt.

- Verpflichtung des Gesetzgebers

Folgt man dem BVerfG, dann müsste es nunmehr den deutschen Gesetzgeber auf Grund des zu konstatierenden Demokratiedefizits in die Pflicht nehmen, führt es doch im Lissabonurteil⁷⁷ aus:

„264 Ein nach Art. 23 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht hinnehmbares strukturelles Demokratiedefizit läge vor, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes (staatsanaloges) Niveau erreichte, weil etwa die für die demokratische Selbstbestimmung wesentlichen Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene ausgeübt würden. Wenn sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellt, obliegt es der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Integrationsverantwortung, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern.“

Die Euro-Rettungsschirmaktionen sind daher unvereinbar mit eigenen Vorgaben des BVerfG u.a. zu Art. 79 III GG bzw. Art. 146 GG und dem darin abgesicherten Demokratieprinzip mit der Folge der Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht aus Art. 38 I 1 GG.

⁷⁵ BVerfG ebenda.

⁷⁶ Vgl. A. Weber, JZ 2010, 157, 162.

⁷⁷ BVerfG JZ 2009, 890 ff.

IV. Ergebnis

Folgt man der bisherigen Judikatur des BVerfG, dann ist die zulässige und annahmefähige Verfassungsbeschwerde gegen das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG - BGBl. I S. 537- und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene begründet. Es wird um Annahme der Verfassungsbeschwerde gebeten.

Soweit ergänzende Unterlagen für erforderlich gehalten werden, bitten wir um einen kurzen Hinweis.

gez. Dr. Kleine-Cosack

Dr. Kleine-Cosack
Rechtsanwalt