



A K A D E M I E F Ü R P O L I T I S C H E B I L D U N G T U T Z I N G

AKADEMIE-KURZANALYSE

1/2012

Rettungsschirme für den Bundestag?

Zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes und europäische Krisenbewältigung

Dr. Gero Kellermann

April 2012

Rettungsschirme für den Bundestag?

Zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes und europäische Krisenbewältigung

Staatsmacht entgrenzt sich immer mehr. Führt dies zum Substanzverlust der Mitgestaltungsrechte des Bundestages? Zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Griechenland-Hilfe und dem Euro-Rettungsschirm zeigen Grenzen der Entgrenzung auf.

Globalisierung und Europäisierung führen dazu, dass viele Probleme nur auf überstaatlicher Ebene zu lösen sind. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die Euro- und Staatsschuldenkrise, insbesondere die Griechenlands. Die Gewährung finanzieller Hilfen für Griechenland und das Aufspannen des Euro-Rettungsschirms greifen intensiv in die Haushaltspolitik der Nationalstaaten ein. In Deutschland wurden die durch die Bundesregierung eingeleiteten Maßnahmen durch Gesetzesbeschlüsse des Bundestages abgesegnet. Auch wurde ein parlamentarisches Sondergremium geschaffen, welches in Eilfällen Entscheidungen treffen sollte. Doch wie kann der Bundestag überhaupt Einfluss auf die europäischen und globalen Entgrenzungsprozesse ausüben? Kann er angesichts der ungewissen weiteren Entwicklung Milliardenzahlungen nach Europa so einfach zustimmen? Und in welchen Grenzen kann sich der Bundestag selbst organisieren, um bei besonderer Eilbedürftigkeit oder spezifischen Vertraulichkeitsanforderungen zu Entscheidungen über Finanzhilfen zu kommen?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom September 2011¹ über die Griechenland-Hilfe und den Euro-Rettungsschirm spiegelt den Status quo im Zusammenspiel der europäischen Ebene und des nationalen Verfassungslebens wider. Das Urteil vom Februar 2012² über die Beteiligungsrechte des Bundestages und die „EFSF“ (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität)³ befasst sich mit den inneren Strukturen des Bundestages vor dem Hintergrund europäischer Maßnahmen zur Staatenrettung.

I. Griechenlandhilfe und Euro-Rettungsschirm

Gegenstand des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom September 2011 über die Gewährung der milliardenschweren Griechenland- und Euro-Rettung waren Gesetze des Deutschen Bundestages. Eines ermächtigte das Bundesfinanzministerium, Gewährleistungen von über 22 Milliarden Euro für Kredite an Griechenland zu übernehmen. Das andere betraf Gewährleistungen zur Absicherung von Krediten bis knapp 148 Milliarden Euro, die die „EFSF“ aufnimmt. Angesichts dieser Summen stellt sich die Frage, ob der Bundestag durch diese Gewährleistungsübernahme wesentliche Teile seiner Haushaltshoheit unzulässig abgegeben hat und die Gefahr eingeht, die Kontrolle über zukünftige finanzpolitische Gestaltungen zu verlieren.

Der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die Antwort auf diese Frage liegt

¹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html.

² BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html.

³ Bei der „EFSF“ handelt es sich um die Zweckgesellschaft, die von den Euro-Mitgliedstaaten gegründet wurde, um den angeschlagenen Euro-Staaten finanzielle Hilfe bereitzustellen; siehe Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 37/2011 vom 9. Juni 2011.

in Artikel 38 GG, der das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag regelt. Dessen erster Absatz lautet: *„Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“*. Es handelt sich dabei um ein sogenanntes grundrechtsgleiches Recht. Dies bedeutet, dass es zwar nicht zum Grundrechtekatalog der Artikel 1 bis 19 GG gehört, jedoch wie ein Grundrecht behandelt wird.

Bei Artikel 38 GG geht es nicht nur um die Grundsätze für eine ordnungsgemäße Wahl. Das Wahlrecht garantiert in Verbindung mit dem Demokratieprinzip aus Artikel 20 GG⁴ die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt. Das Demokratiegebot gehört zum unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes. So hat es das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil aus dem Jahre 2009 mit Blick auf das Verhältnis der Bundesrepublik zum Staatenverbund Europa beschrieben.⁵ Die überragende Stellung des Demokratiegebots manifestiert sich darin, dass es durch die sogenannte Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Absatz 3 GG⁶ auch vor einer verfassungsändernden Mehrheit geschützt ist. Europäische Integration darf das demokra-

tische System in Deutschland nicht aushöhlen, so das Gericht im Lissabon-Urteil.⁷

Schutz vor Substanzverlust

Das Wahlrecht schützt *„die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen“*⁸. Das Bundesverfassungsgericht spricht bei der Frage der Finanzen der öffentlichen Hand von einem *„grundlegenden Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“*⁹. Wenn ein supranationales Problem wie die Euro-Krise nur durch zwischenstaatliche Abstimmung gelöst werden kann, dann dürfe dies nicht dazu führen, dass die gewählten Abgeordneten die Kontrolle über diesen Grundbestandteil verlieren. Daher darf die Budgetverantwortung durch den Bundestag zum Beispiel nicht durch *unbestimmte* haushaltspolitische Befugnisse auf andere Akteure übertragen werden, insbesondere dann nicht, wenn Gefahr besteht, dass die Belastungen aus dem Ruder laufen könnten.¹⁰ Es dürfen zudem keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen, die eine *„Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten“* zur Folge haben können, begründet werden.¹¹ Außerdem betont das Gericht, dass das Parlament Einfluss *„auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“* besitzen soll.¹²

⁴ Artikel 20 Absatz 1 GG: *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*; Artikel 20 Absatz 2 GG: *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt*.

⁵ Dazu Kellermann, Gero: Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität - das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, Akademie-Kurzanalyse 1/2009 (<http://web.apb-tutzing.de/apb/cms/fileadmin/Publikationen/Akademie-Kurzanalysen/APBK-01-2009.pdf>).

⁶ Artikel 79 Absatz 3: *Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig*.

⁷ Ebenso wenig darf, wie es dort heißt, *„die supranationale öffentliche Gewalt für sich genommen grundlegende demokratische Anforderungen verfehlen“*, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 244.

⁸ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Leitsatz 1.

⁹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Leitsatz 2.

¹⁰ Vgl. BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Leitsatz 3a.

¹¹ Solidarische Hilfsmaßnahmen des Bundes, die einen großen Umfang haben, müssen vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden, BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Leitsatz 3b.

¹² BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Leitsatz 3c.

Das Bundesverfassungsgericht – so seine eigene Feststellung – prüft jedoch nur eine „*evidente Überschreitung von äußersten Grenzen*“¹³. Der Gesetzgeber hat nämlich einen Einschätzungsspielraum, was den Umfang der Gewährleistungen betrifft.

Der Bundestag hat laut Bundesverfassungsgericht bei der Griechenland-Hilfe und beim Euro-Rettungsschirm diese Grenzen nicht überschritten. Die 170-Milliarden-Gewährleistungsermächtigung ließe kein Leerlaufen der finanziellen Belastungsgrenze vermuten, und es würde kein Automatismus in Gang gesetzt, der das Budgetrecht des Bundestags ad absurdum führen würde.¹⁴ Das Gericht betont lediglich, dass die Bundesregierung vor Übernahme von Gewährleistungen grundsätzlich die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen verpflichtet ist und nicht nur, wie es die gesetzliche Gewährleistungsermächtigung vorsieht,¹⁵ sich lediglich darum bemühen soll. Bei dieser Auslegung bleibt auch dieser Teil der in Rede stehenden gesetzlichen Regelung verfassungskonform.

Grenzen der Entgrenzung

Das Urteil befindet sich auf der durch das Lissabon-Urteil vorgezeichneten Linie. Bestimmte Kerngehalte, die die Verfassungsidentität des Grundgesetzes ausmachen, begründen Grenzen und Maßstäbe für auf europäischer Ebene getroffene Maßnahmen. Im vorliegenden Fall geht es um das zur Verfassungsidentität gehörende Demokratiegebot des Grundgesetzes. Dogmatischer Angriffspunkt bei der Entscheidung ist das Wahlrecht aus Artikel 38 GG. Durch Artikel 38 ist nämlich, so interpretiert es das Gericht, festgelegt, dass der Bundestag nach der Übertragung haus-

haltspolitischer Befugnisse auf die europäische Ebene immer noch in ausreichendem Maße die Zügel in der Hand behält. Dies geschieht, damit die verfassungsstaatlich verankerten Mitwirkungsmöglichkeiten der wahlberechtigten Bürger ihre Wirksamkeit behalten. Zu beachten ist dabei jedoch der Ermessensspielraum, der der Politik bei der Entscheidung über die Abgabe von haushaltspolitischen Befugnissen eingeräumt ist. Diesen hat sie im vorliegenden Fall gewahrt. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht das Verfahren zum Anlass genommen, für zukünftige finanzpolitische Manöver zur Stabilisierung der Finanzsituation in Europa die genannten Grenzen aufzuzeigen.

II. Sondergremium oder Plenum?

Die in Artikel 38 GG verankerten Grundsätze waren auch Anknüpfungspunkte für das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über „Beteiligungsrechte des Bundestages / EFSF“ vom Februar 2012. Anlass für das Gerichtsverfahren waren Regelungen im „Stabilisierungsmechanismusgesetz“ (StabMechG)¹⁶, welches der Bundestag 2010 verabschiedet hatte, um damit die notwendige gesetzliche Grundlage für Gewährleistungen der Bundesrepublik an die „EFSF“ zu schaffen.

Das StabMechG sieht vor, dass „*in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit*“ ein Sondergremium geschaffen werden kann. Es besteht aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses und zwar in der kleinstmöglichen Konstellation, „*bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt bleiben*“¹⁷. Bei der derzeitigen

¹³ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 131.

¹⁴ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 133 ff.

¹⁵ Siehe § 1 Absatz 4 Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes.

¹⁶ „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ („Stabilisierungsmechanismusgesetz“ – StabMechG).

¹⁷ Siehe § 3 Absatz 3 Satz 1 und 2 StabMechG.

Mehrheitssituation würde es sich um ein Neunergremium handeln.

Durch die gesetzliche Errichtung eines solchen Gremiums sind mehrere verfassungsrechtliche Positionen betroffen, die gegeneinander abzuwägen sind.

Funktionsfähigkeit des Parlaments und repräsentative Demokratie

a) Dazu gehört zum einen die „Funktionsfähigkeit des Parlaments“: Ein solches Gremium einzurichten, betrifft das Selbstorganisationsrecht des Bundestages. Dieses Recht äußert sich zum Beispiel in der in Artikel 40 GG garantierten Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages. Dadurch ist er befugt ist, die Abläufe so zu organisieren, wie es ihm – im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung – sachgerecht erscheint.¹⁸ Dazu gehört auch die grundsätzliche Befugnis, Sondergremien einzurichten, zum Beispiel, wenn aufgrund von Zeitnot kein sachgerechter Plenarbeschluss gefasst werden kann.¹⁹ Die Begrenzung der Teilnehmer, die ja zwangsläufig den Ausschluss von anderen Abgeordneten bedeutet, kann also prinzipiell mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments, einem Wert mit Verfassungsrang, gerechtfertigt werden.

b) Das Selbstorganisationsrecht des Bundestags ist in diesem Fall jedoch mit Grundsätzen der repräsentativen Demokratie, insbesondere dem Status des Abgeordneten aus Artikel 38 GG Absatz 1 Satz 2 GG konfrontiert. Dadurch ist für jeden Abgeordneten „die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes“²⁰ gewährleistet. Im Grundsatz nimmt der Deutsche Bundestag durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder des Volkes seine Funkti-

onen als das unmittelbare Repräsentationsorgan wahr.²¹ Dies stellt das öffentliche Verhandeln und Debattieren, also Kernelemente des vom Grundgesetz vorgesehenen demokratischen Parlamentarismus, sicher.²²

Budgetöffentlichkeit

Dem Bundestag kommt gerade bei Fragen des Haushaltsplans gegenüber den anderen beteiligten Verfassungsorganen eine herausgehobene Stellung zu. Daran ändert sich auch nichts, wenn es um europäische Verbindlichkeiten geht. Die „Budgetöffentlichkeit“ bleibt Grundprinzip der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Verantwortung – auch im „unionalen Bereich“.²³ Es ist Ausdruck der in Artikel 38 GG verankerten „*Freiheit und Gleichheit des Mandats*“²⁴, dass bei Fragen der Übernahme von Bürgschaften und Garantien zur Lösung der Euro- und Staatsschuldenkrise grundsätzlich im Plenum diskutiert werden soll.²⁵

c) Diese Freiheit ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. So kann sie durchaus durch den Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Parlaments eingeschränkt werden. Wie diese Werte zueinander stehen, richtet sich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausgestaltung des Sondergremiums in § 3 StabMechG dem Prinzip der Gleichheit der Abgeordneten nicht ausreichend gerecht wird. Der von dieser Vorschrift vorgesehene Automatismus der Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit bei „*Ansteckungsgefahren*“ (§ 3 Absatz. 3 Satz 3 StabMechG) und die Möglichkeit der Bundesregierung, in allen übrigen Fällen Eilbedürftigkeit und

¹⁸ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 115.

¹⁹ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 142.

²⁰ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 124.

²¹ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 101f.

²² BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 108.

²³ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 108f.

²⁴ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 126.

²⁵ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 112f.

Vertraulichkeit geltend zu machen, schränke das Statusrecht der Abgeordneten zu sehr ein.²⁶

Die Argumente zur Schaffung des Sondergremiums können die Eingriffe in die Rechte der nichtberücksichtigten Abgeordneten nicht rechtfertigen. Diese Rechte bestehen darin, Angelegenheiten des Bundestages zu beraten, dazu zu reden, Frage- und Informationsrechte auszuüben und darüber abzustimmen.²⁷ Den Besonderheiten des Einzelfalles könnte – so das Bundesverfassungsgericht – eine solche pauschale Regelung nicht gerecht werden; außerdem seien in dem Gesetz die Beteiligungsrechte des Plenums nicht ausreichend gesichert.²⁸ Gelten lassen die Karlsruher Richter lediglich das Argument, dass beim Ankauf von Staatsanleihen durch die „EFSF“ absolute Vertraulichkeit der Beratungen vorliegen muss, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu gefährden.²⁹ Die Vorschriften des StabMechG zur Errichtung eines Sondergremiums bleiben dennoch zu weiten Teilen verfassungswidrig.

Demokratie des Grundgesetzes

Das Urteil befasst sich mit den Grundfesten der parlamentarischen Demokratie. Das Demokratiegebot gehört zu den unabänderlichen Fundamentalbestimmungen des Grundgesetzes, die in Artikel 20 GG niedergelegt sind. Ausdrückliche Detailregelungen darüber, was mit Demokratie im Sinne des Grundgesetzes gemeint ist, finden sich nicht; vielmehr müssen die Ausgestaltungen der Demokratie durch die anderen Vorschriften des Grundgesetzes in den Blick genommen werden. Dazu gehören das Wahlrecht aus Artikel 38 GG und die ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattete Funktionsfähigkeit des Bundestages.

²⁶ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 144 ff.

²⁷ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 136.

²⁸ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 152f.

²⁹ BVerfG, 2, BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 150.

Treten diese demokratietragenden Werte in Widerstreit zueinander, muss eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen werden. Trotz des Ermessensspielraums des Parlaments hinsichtlich seiner Selbstorganisation haben die Argumente zur Einrichtung des Sondergremiums nicht die hohen Ansprüche erfüllt, die nötig gewesen wären, die Statusrechte der ausgeschlossenen Abgeordneten einschränken zu können. Der Grundsatz von der Öffentlichkeit der Debatte im Bundestag – gerade bei Fragen des Budgets – wiegt zu stark.

Parlamentarische Demokratie unter Druck

Beide hier behandelten Urteile betreffen Grundsätze der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes vor dem Hintergrund einer Entgrenzung der Staatsgewalt. Gegenstand waren jeweils Reaktionen des Bundestages auf den Verlauf der Finanzkrise. Beide Urteile zeigen, dass die Problemlösungsmechanismen auf der europäischen Ebene die parlamentarische Demokratie unter Druck setzen können. Das Bundesverfassungsgericht hatte in einer Reihe von Entscheidungen das Rechtsstaatprinzip angesichts neuer Methoden der Datenerhebung und Überwachungsmöglichkeiten gestärkt.³⁰ Angesichts neuer Dynamiken in Europa stärkt es nun in mehreren Entscheidungen das Demokratieprinzip – so, wie es vom Grundgesetz auf der nationalen Ebene ausgestaltet worden ist.

Dies steht dem Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit des Grundgesetzes³¹, wie er

³⁰ Zum Beispiel die Online-Durchsuchung und Vorratsdatenspeicherung; dazu Kellermann, Gero: Verfassungsinterpretation – Das Grundgesetz als normative Ressource im gesellschaftlichen Wandel, Schwalbach/Ts. 2011, S. 45 ff.

³¹ Dieser zeigt sich etwa in der Präambel des Grundgesetzes „... von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“ und in Artikel 23 GG: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen,

sich in der Präambel und in Artikel 23 GG niederschlägt, jedoch nicht entgegen. Die Urteile weisen lediglich auf bestimmte Erfordernisse hin und zeigen Maßstäbe auf, die bei aller Notwendigkeit, auch des kurzfristigen Handelns bei der Lösung der Finanzprobleme in Europa, zu beachten sind.

Doch wird das Grundgesetz angesichts der weiteren notwendigen Europäisierung und Kooperation auf der globalen Ebene seinen Grundprinzipien weiter angemessene Geltung verschaffen können? Neue Regulierungsformen, die internationales Handeln an basale Werte rückbinden, wie sie in Artikel 20 GG zu finden sind, werden zunehmend zu diskutieren sein. Die Europa-offenheit der Verfassung gepaart mit den Interpretationsleistungen des Bundesverfassungsgerichts lassen erhoffen, dass die Errungenschaften des Verfassungsstaates auch in ein entgrenztes Zeitalter hinübergerettet werden können.

Dr. Gero Kellermann
Akademie für Politische Bildung
82323 Tutzing
08158/256-33
g.kellermann@apb-tutzing.de
www.apb-tutzing.de

sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG).