

Professor Dr. iur. Dietrich Murswiek

email@dietrich-murswiek.de

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

21.5.2010

Verfassungsbeschwerde

Beschwerdeführer:

Dr. Peter Gauweiler MdB,
Promenadeplatz 8, 80333 München

Namens und kraft Vollmacht des Beschwerdeführers erhebe ich

Verfassungsbeschwerde

gegen

1. das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BR-Drs. 291/10, BT-Drs. 17/1685, BT-Drs. 1740), im folgenden bezeichnet als Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz (EStabG),
2. die Mitwirkung der Bundesregierung an den intergouvernementalen Beschlüssen der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten und der Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten vom 10.5.2010 (Rat der EU 9614/10) sowie an dem Beschluß des Rates der EU vom 9.5.2010, einen europäischen Stabilisierungsmechanismus zu schaffen (Schlußfolgerungen des Rates [Wirtschaft und Finanzen] vom 9.5.2010, Rat der EU SN

2564/1/10 v. 10.5.2010, S. 3) und an dem Beschluß des Rates über die Verordnung des Rates zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus vom 10.5.2010 (Rat der EU 9606/10),

3. die in Nr. 2 genannten Beschlüsse des Rates der Europäischen Union,
4. den Aufkauf von Staatsanleihen Griechenlands und anderer Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets durch die Europäische Zentralbank,
5. die Mitwirkung der Bundesregierung an der außervertraglichen Änderung der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Konzeption zur Sicherung der Preisstabilität des Euro; diese Mitwirkung besteht in den in Nr. 2 genannten Mitwirkungshandlungen an den Beschlüssen der EU beziehungsweise der Mitgliedstaaten über den europäischen Stabilisierungsmechanismus in Verbindung mit der Mitwirkung an den im Rahmen der Europäischen Union beziehungsweise zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets getroffenen Beschlüssen über das „Griechenland-Rettungspaket“, dessen deutscher Anteil mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) vom 7.5.2010 (BGBl. I 2010 S. 537) umgesetzt wurde,
6. die Unterlassung der Kommission der Europäischen Union, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen gegen die Überschuldung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu ergreifen sowie gegen deren Mißachtung der im Vertrag vorgeschriebenen Haushaltsdisziplin vorzugehen und auf diese Weise die Entstehung einer Zwangslage zu verhindern, mit der jetzt die mit dem Vertrag unvereinbaren „Rettungspakete“ („Griechenland-Rettungspaket“ und europäischer Stabilisierungsmechanismus) gerechtfertigt werden,
7. die Unterlassung der Bundesregierung, Maßnahmen gegen diejenigen Spekulanten zu ergreifen, die nach ihrer Darstellung gegen den Euro beziehungsweise gegen bestimmte Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets derart aggressiv spekulieren, daß zur Rettung der Währungsstabilität die „Rettungspakete“ erforderlich sind.

Gliederung

Antrag,	5
A. Sachverhalt.....	7
B. Zulässigkeit	7
I. Beschwerdegegenstand	7
II. Beschwerdebefugnis	8
III. Rechtswegerschöpfung / Subsidiarität	8
IV. Frist	8
V. Ergebnis	10
C. Begründetheit	10
I. Die Stabilitätskonzeption des AEUV.....	10
II. Die Verletzung des <i>Bail-out</i> -Verbots.....	11
III. Die Zerstörung des vertraglichen Integrationsprogramms und die Umstülpung der Stabilitätsunion in eine Transferunion	13
IV. Folgerungen für die Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG.....	14
1. Art. 38 Abs. 1 GG als Grundrecht auf demokratische Legitimation	14
2. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG durch <i>Ultra-vires</i> -Akte der Europäischen Union	15
a) Art. 38 Abs. 1 GG als Grundlage einer <i>Ultra-vires</i> -Klage.....	15
b) Ratsbeschlüsse	18
c) Staatsfinanzierung durch die EZB	19
d) Koordinierung der „Rettungspakete“ durch Rat und Kommission	19
3. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG durch Mitwirkung der Bundesregierung an <i>Ultra-vires</i> -Akten der Europäischen Union.....	20
4. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG durch vom Bundestag beschlossene Gesetze und durch Handlungen der Bundesregierung, die – im Zusammenwirken mit EU-Organen und den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten – zu einer grundlegenden Änderung der Stabilitätskonzeption der Europäischen Währungsunion führen	20
5. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen Übergriffs in die verfassunggebende Gewalt des Volkes	21
6. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen mangelnder Bestimmtheit der Gewährleistungsermächtigung im Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz und wegen mangelnder parlamentarischer Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten bei der Umsetzung	22
a) Unbestimmtheit der Voraussetzungen / Unvereinbarkeit mit parlamentarischer Haushaltsverantwortung	22
b) Unbestimmtheit der Ausgestaltung der Zweckgesellschaft	23

7. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen exorbitanter Verpflichtungen in bezug auf künftige Haushalte.....	24
8. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG unter dem Aspekt, daß ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich gewesen wäre.....	25
9. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen Nötigung des Parlaments durch Behauptung einer Zwangslage mit drohenden katastrophalen Folgen beziehungsweise wegen Herbeiführung dieser Zwangslage durch Unterlassen ...	26
V. Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 2 Abs. 1 GG.....	27
VI. Verletzung der Gemeinwohlbindung der öffentlichen Gewalt und Verletzung des Sozialstaatsprinzips.....	29
1. Verletzung der Gemeinwohlbindung.....	29
2. Verletzung des Sozialstaatsprinzips.....	30
VII. Ergebnis	30

Ich stelle den

Antrag,

wie folgt zu entscheiden:

1. a) Das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BR-Drs. 291/10, BT-Drs. 17/1685),
 - b) die Mitwirkung der Bundesregierung an den intergouvernementalen Beschlüssen der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten und der Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten vom 10.5.2010 (Rat der EU 9614/10) sowie an dem Beschluß des Rates der EU vom 9.5.2010, einen europäischen Stabilisierungsmechanismus zu schaffen (Schlußfolgerungen des Rates [Wirtschaft und Finanzen] vom 9.5.2010, Rat der EU SN 2564/1/10 REV 1 v. 10.5.2010, S. 3) und an dem Beschluß des Rates über die Verordnung Nr. 407/2010 vom 11.5.2010 des Rates zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. EU 2010 L 118/1),
 - c) die in Nr. 2 genannten Beschlüsse des Rates der Europäischen Union,
 - d) der Aufkauf von Staatsanleihen Griechenlands und anderer Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets durch die Europäische Zentralbank,
 - e) die Mitwirkung der Bundesregierung an der außervertraglichen Änderung der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Konzeption zur Sicherung der Preisstabilität des Euro; diese Mitwirkung besteht in den in Nr. 2 genannten Mitwirkungshandlungen an den Beschlüssen der EU beziehungsweise der Mitgliedstaaten über den europäischen Stabilisierungsmechanismus in Verbindung mit der Mitwirkung an den im Rahmen der Europäischen Union beziehungsweise zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets getroffenen Beschlüssen über das „Griechenland-Rettungspaket“, dessen deutscher Anteil mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) vom 7.5.2010 (BGBl. I 2010 S. 537) umgesetzt wurde,
 - f) die Unterlassung der Kommission der Europäischen Union, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen gegen die Überschuldung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu ergreifen sowie gegen deren Mißachtung der im Vertrag vorgeschriebenen Haushaltsdisziplin vorzugehen und auf diese Weise die Entstehung einer Zwangslage zu verhindern, mit der jetzt die mit dem Vertrag unvereinbaren „Rettungspakete“ („Griechenland-Rettungspaket“ und europäischer Stabilisierungsmechanismus) gerechtfertigt werden,

g) die Unterlassung der Bundesregierung, Maßnahmen gegen diejenigen Spekulanten zu ergreifen, die nach ihrer Darstellung gegen den Euro beziehungsweise gegen bestimmte Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets derart aggressiv spekulieren, daß zur Rettung der Währungsstabilität die „Rettungspakete“ erforderlich sind,

verletzen den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG.

2. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Ich **begründe** die Verfassungsbeschwerde wie folgt:

Am Freitag, dem 7. Mai 2010 hat der Bundestag dem „Griechenland-Rettungspaket“ (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) zugestimmt und in diesem Zusammenhang eine Begleitresolution angenommen, in der es heißt, die Unterstützung Griechenlands sei ein Ausnahmefall, der nicht in einen Mechanismus für weitere notleidende Staaten führe¹. Zwei Tage später, in der Nacht von Sonntag, dem 9. Mai, auf Montag, den 10. Mai, beschlossen der Rat der EU und die und die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets beziehungsweise die im Rat vereinigten Vertreter aller EU-Mitgliedstaaten die Einführung genau dieses dauerhaften Mechanismus, der über Griechenland hinaus für alle Euro-Staaten einen „Rettungsschirm“ bilden soll. Gegen diesen über den Einzelfall hinausreichenden Mechanismus richtet sich die vorliegende Verfassungsbeschwerde.

Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit – die Öffentlichkeit und das Parlament wurden durch die Beschlüsse vom 9./10. Mai völlig überrascht, der zur Umsetzung vorgelegte Gesetzentwurf liegt erst seit wenigen Tagen vor und soll jetzt innerhalb von drei Tagen durchs Parlament gepeitscht werden (1. Lesung am Mittwoch, dem 19.5., 2. und 3. Lesung am Freitag) – ist es nicht möglich, schon jetzt eine umfassende Begründung vorzulegen. Ich werde daher im folgenden die zentralen Argumente zur Begründung der gerügten Grundrechtsverletzungen vortragen und mir vorbehalten, später eine ausführliche Begründung nachzureichen.

¹ BT-Drs. 17/1641, S. 1.

A. Sachverhalt

Der Sachverhalt ergibt sich im wesentlichen aus den gerügten Maßnahmen. Zu näheren Einzelheiten verweise ich auf die Begründungen der beigelegten Gesetzentwürfe (BT-Drs. 17/1544 und BT-Drs. 17/1685) sowie auf die Schlußfolgerungen des Rates vom 9.5.2010 (Rat der EU, SN 2564/1/10 REV 1).

Soweit es auf weitere tatsächliche Umstände ankommt, trage ich diese im Zusammenhang mit den jeweiligen Rechtsausführungen vor.

B. Zulässigkeit

I. Beschwerdegegenstand

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Soweit er sich gegen deutsche Gesetze und Maßnahmen der Bundesregierung wendet, ist das unproblematisch. Er wendet sich aber auch gegen Rechtsakte der Europäischen Union. Wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil entschieden hat, gehören auch Akte der Europäischen Union, die in Deutschland Rechtswirkungen entfalten, zur öffentlichen Gewalt im Sinne des Grundgesetzes². Sie können vom Bundesverfassungsgericht daher am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüft werden, wenngleich nur im Rahmen des „Kooperationsverhältnisses“ mit dem EuGH. Dies bedeutet nach dem „Solange II“-Kriterium, daß Grundrechtsverletzungen durch EU-Rechtsakte mit der Verfassungsbeschwerde nicht geltend gemacht werden können, solange nicht dargelegt wird, daß auf EU-Ebene generell kein dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz mehr besteht. Dies kann und soll hier nicht behauptet werden, zumal mit dem Vertrag von Lissabon die Grundrechtecharta in Kraft getreten ist. Jedoch kann das „Solange II“-Kriterium nicht für die Kontrolle ausbrechender Rechtsakte gelten, die das Bundesverfassungsgericht sich im Maastricht-Urteil sowie erneut und verstärkt im Lissabon-Urteil vorbehalten hat. Die *Ultra-vires*-Kontrolle, die das Bundesverfassungsgericht dem Lissabon-Urteil zufolge ausübt³, bezieht sich nicht etwa nur auf eine ständige, gleichmäßige Überschreitung der EU-Kompetenzen, sondern auf jede einzelne Überschreitung der begrenzten Einzelkompetenzen. Rechtsakte der Europäischen Union, die durch die begrenzten Einzelkompetenzen der Verträge nicht gedeckt sind, können in den Mitgliedstaaten keine Rechtswirkung erzeugen. Daher ist insoweit die Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts uneingeschränkt. Die bislang offene Frage, ob vor Anrufung des Bundesverfassungsgerichts die Kompetenzfrage vor dem Gerichtshof der EU geklärt werden muß, kann auch hier offen bleiben, denn im vorliegenden Fall gibt es für den Beschwerdeführer keinen Weg, den EU-Gerichtshof anzurufen. Somit sind die gerügten EU-Beschlüsse zumindest insoweit tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbe-

² BVerfGE 89, 155 (175).

³ BVerfGE 123, 267 (353 ff.).

schwerde, als der Beschwerdeführer geltend macht, sie verstießen als *Ultra-vires*-Akte gegen Art. 38 Abs. 1 GG. Das wird unten im Abschnitt C. IV. 2. a) noch genauer dargelegt. Aber auch soweit geltend gemacht wird, die EU-Beschlüsse verstießen gegen Art. 14 Abs. 1 beziehungsweise Art. 2 Abs. 1 GG, greift die Einschränkung der Solange II-Rechtsprechung nicht ein. Denn Maßnahmen, für die die Organe der Europäischen Union keine Kompetenz haben, unterliegen in vollem Umfang der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. Für *Ultra-vires*-Akte gibt es keinen Grund, die Kontrolle dem EU-Gerichtshof zu überlassen.

II. Beschwerdebefugnis

Im Abschnitt zur Begründetheit (C.) wird dargelegt, daß und in welcher Weise der Beschwerdeführer in seinen Grundrechten verletzt ist.

Er ist in den geltend gemachten Grundrechten selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen. Die gerügten Maßnahmen wirken sich unmittelbar auf die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen des Beschwerdeführers aus, ohne daß es noch irgendwelcher Vollzugsakte bedarf. Dies gilt insbesondere für die geltend gemachten Verstöße gegen das Demokratieprinzip, die der Beschwerdeführer unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 GG rügt. Die gerügten Legitimationsmängel sind unmittelbar Mängel der gerügten Maßnahmen oder Unterlassungen; sie entstehen nicht erst durch weitere Vollzugs- oder sonstige Folgeakte.

Soweit die Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG gerügt wird, ist diese ebenfalls nicht erst Folge des Gebrauchmachens von den gesetzlichen Gewährleistungsermächtigungen durch das Bundesministerium der Finanzen. Vielmehr wird die Preisstabilität des Euro und damit der Wert des Eigentums bereits durch die gesetzliche Ermächtigung und durch die übrigen Maßnahmen der „Rettungspakete“ erschüttert. Im übrigen hat der Einzelne keine Möglichkeit, sich dagegen rechtlich zur Wehr zu setzen, daß der Bundesfinanzminister von den Gewährleistungsermächtigungen Gebrauch macht. Da die Verfassungsbeschwerde die einzige Rechtsschutzmöglichkeit ist, ist auch unter diesem Aspekt das Unmittelbarkeitskriterium erfüllt.

III. Rechtswegerschöpfung / Subsidiarität

Fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen die gerügten Maßnahmen gibt es nicht.

IV. Frist

Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze richtet, beträgt die Frist ein Jahr, für andere Maßnahmen einen Monat (§ 93 Abs. 3 und Abs. 1 BVerfGG). Alle gerügten Maßnahmen sind im Mai dieses Jahres, also innerhalb der Monatsfrist ergangen. Die gerügten Unterlassungen fanden ebenfalls innerhalb des letzten Monats statt, begannen aber teilweise schon erheblich früher. Soweit ein Unterlassen, das einen einheitlichen Handlungszusammenhang bildet, noch jetzt andauert, also in die Monatsfrist hineinreicht, ist die Frist nicht abgelaufen. Im übrigen kommt es für den Beginn der Frist beim Unterlassen darauf an, wann dieses dem Beschwerdeführer bekannt geworden ist. Soweit es um speku-

lative Attacken auf den Euro oder auf Staaten der Währungsunion geht, fallen die konkreten Attacken, gegen die mit den Mitteln der Finanzaufsicht hätte eingeschritten werden können, in den Monatszeitraum. Soweit es um das Unterlassen von Maßnahmen zur Durchsetzung der Stabilitätskriterien in der Haushaltswirtschaft der Mitgliedstaaten geht, hat dieses Unterlassen zwar schon vor Jahren begonnen. Für den Beschwerdeführer war es jedoch nicht erkennbar, daß dieses Unterlassen zu einer mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Zwangslage für das Parlament führen würde. Dies ist erst in den letzten Wochen erkennbar geworden, als die Abgeordneten mit dem Hinweis auf diese Zwangslage zur Zustimmung zu den „Rettungspaketen“ genötigt wurden.

Die Verfassungsbeschwerde ist somit nicht verfristet.

Die Frage könnte aber sein, ob sie zu früh kommt. Diese Frage stellt sich aber nur in bezug auf Antrag Nr. 1 a); in bezug auf alle anderen Anträge geht es um faktisches Handeln der Exekutive oder um eine bereits in Kraft befindliche Verordnung. Antrag Nr. 1. a) bezieht sich dagegen auf ein Gesetz, daß im Zeitpunkt der Einreichung der Verfassungsbeschwerde zwar bereits beschlossen, aber noch nicht in Kraft getreten ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß Verfassungsbeschwerden gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen nach ihrer parlamentarischen Verabschiedung, aber vor Ausfertigung und Verkündung zulässig sind, weil nur auf diese Weise sichergestellt werden kann, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht völkerrechtlich an einen verfassungswidrigen Vertrag gebunden wird. Im vorliegenden Fall geht es nicht um ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag. Es geht jedoch ebenfalls darum, einen effektiven Grundrechtsschutz dadurch sicherzustellen, daß aufgrund des Gesetzes keine rechtliche Bindungen eingegangen werden, die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache nicht mehr aufgehoben werden können. Die Gefahr solcher Bindungen und somit die Gefahr, daß effektiver Grundrechtsschutz zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr möglich ist, ergibt sich hier unter zwei Aspekten:

Erstens kann das Bundesfinanzministerium auf der Grundlage der gesetzlichen Ermächtigungen Gewährleistungsverpflichtungen in exorbitanter Höhe eingehen, aus denen die Bundesrepublik Deutschland sich rechtlich nicht mehr lösen könnte, wenn sich im Verfassungsbeschwerdeverfahren herausstellt, daß die gesetzliche Ermächtigung verfassungswidrig ist.

Zweitens dient das Gesetz der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages, nämlich einer intergouvernementalen Vereinbarung der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. In dieser Vereinbarung (Beschluß vom 10.5.2010, Rat der EU 9614/10) wird zwar auf die verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten verwiesen. Mit dieser Formulierung wird aber nur sichergestellt, daß die Mitgliedstaaten ihre Parlamente beteiligen können, soweit die nationalen Verfassungen dies vorschreiben. Sie stellt hingegen nicht sicher, daß die völkerrechtliche Verpflichtung zur Beteiligung an der Zweckgesellschaft in der vertraglich vereinbarten Höhe nicht bestehen soll, wenn diese Verpflichtung vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig betrachtet wird. Auch

zur Vermeidung einer mit den Grundrechten unvereinbaren völkerrechtlichen Bindung ist im vorliegenden Fall also vorbeugender Rechtsschutz erforderlich.

Somit ist im Hinblick auf alle Rügen die Beschwerdefrist eingehalten.

V. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

C. Begründetheit

I. Die Stabilitätskonzeption des AEUV

Im Vertrag von Maastricht haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union darauf geeinigt, die Währungsunion als Stabilitätsunion zu gründen. Der Euro, so haben vor allem die deutschen Politiker immer wieder betont, sollte so stabil werden wie zuvor die D-Mark. Nur unter dieser Voraussetzung war Deutschland bereit, die D-Mark zugunsten des Euro aufzugeben und der Währungsunion beizutreten.

Zur Verwirklichung dieses Stabilitätsziels stellt der Vertrag – die Regelungen zur Währungsunion sind jetzt im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthalten – zunächst Grenzen für die Verschuldung und für die Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten auf und macht die Aufnahme von Mitgliedern in die Euro-Zone von der Erfüllung entsprechender Konvergenzkriterien abhängig. Mit diesen Anforderungen ist die EU leider sehr lax umgegangen ist. Insbesondere hätte Griechenland niemals aufgenommen werden dürfen. Der zweite Stützpfeiler der Stabilitätskonstruktion ist eine Europäische Zentralbank (EZB), die nach dem Vertrag von der Politik unabhängig und vorrangig der Wahrung der Preisstabilität verpflichtet sein muß. Ausdrücklich verboten ist es deshalb auch, daß die EU oder Regierungen und Körperschaften der Mitgliedstaaten von der EZB oder von den Zentralbanken der Mitgliedstaaten Kredite erhalten. Auch dürfen die EU und die nationalen Regierungen und Körperschaften keinen bevorzugten Zugang zu Finanzinstituten erhalten. Der Vertrag verlangt also, daß sie sich Kredite nur zu normalen Marktkonditionen verschaffen dürfen; so will der Vertrag der Versuchung einer übermäßigen Verschuldung entgegenwirken. Der dritte zentrale Stützpfeiler der Stabilitätsunion ist das „Bail-out-Verbot“: Der Vertrag verbietet nicht nur der EU, sondern auch den Mitgliedstaaten, für die Schulden anderer Mitgliedstaaten einzustehen (Art. 125 Abs. 1 AEUV). Damit ist notwendigerweise auch ein Verbot, anderen Mitgliedstaaten Kredite zu gewähren oder sich für solche Kredite zu verbürgen, gemeint; andernfalls ließe sich die Vorschrift ohne weiteres umgehen und wäre funktionslos.

Das „Bail-out-Verbot“ ist für die Stabilitätskonstruktion der Währungsunion von zentraler Bedeutung. Denn die Währungsunion wird nicht durch eine Wirtschaftsunion ergänzt; auf eine Vergemeinschaftung der Wirtschafts-, Finanz-, Haushalts- und Sozialpolitik konnten sich die Mitgliedstaaten nicht einigen. Der Vertrag sieht nur in Ansätzen eine Koordinie-

rung der Wirtschaftspolitik vor. Im übrigen sind hier die Mitgliedstaaten zuständig. Unterschiedliche Entwicklungen in diesen Politikbereichen innerhalb einer Währungsunion können aber zu unerträglichen Spannungen führen. Sie lassen sich nur vermeiden, wenn alle Mitglieder der Euro-Zone sich strikt an die Stabilitätsvorgaben des Vertrages halten und übermäßige Defizite vermeiden. Mit dem Bail-out-Verbot will der Vertrag sicherstellen, daß jeder Mitgliedstaat für die Entwicklung seiner Finanzlage selbst die Verantwortung trägt. Nur wenn jedem Mitgliedstaat klar ist, daß er die Folgen unsolider Haushaltspolitik selbst zu tragen hat, wird er die nötigen Anstrengungen für eine nachhaltige Haushaltspolitik unternehmen. Kann er hingegen mit der Hilfe anderer Staaten rechnen, ist der Anreiz groß, sich zu verschulden und auf Kosten anderer bequem zu leben. Genau dies will der Vertrag vermeiden. Die Währungsunion ist nicht als Transferunion konzipiert worden. Einen „Länderfinanzausgleich“ wie zwischen Bund und Ländern in Deutschland gibt es in der EU nicht. Zu so etwas hat der Gesetzgeber mit dem Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag niemals seine Zustimmung gegeben, und er hätte dazu nach dem Grundgesetz auch gar nicht seine Zustimmung geben dürfen.

II. Die Verletzung des *Bail-out*-Verbots

Sowohl das Griechenland-Hilfspaket als auch der Euro-Stabilisierungsmechanismus sind mit Buchstaben und Geist der zur Gewährleistung der Stabilität des Euro geschaffenen Vorschriften des Vertrages von Maastricht, die heute im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) enthalten sind, unvereinbar.

Die „Rettungspakete“ – sowohl die Griechenlandhilfe als auch insbesondere der jetzt beschlossene Euro-Stabilisierungsmechanismus – verstoßen eindeutig gegen das „Bail-out-Verbot“ (Art. 125 Abs. 1 AEUV). Indem der Rat und die Bundesregierung sich für den Euro-Stabilisierungsmechanismus auf die Notstandsklausel des Art. 122 Abs. 2 AEUV berufen, bringen sie implizit zum Ausdruck, daß nach ihrer eigenen Auffassung ohne eine von dieser Vorschrift erfaßte Notstandslage der Stabilisierungsmechanismus europarechtswidrig wäre.

Mit der Verletzung des Bail-out-Verbots bringen die „Rettungspakete“ eine der tragenden Säulen der Euro-Stabilität zum Einsturz. Sie retten weder Griechenland noch den Euro, sondern sie zerstören das Vertrauen der Märkte in die Anwendung der stabilitätssichernden Vorschriften. Was sie retten, sind wieder nur die Banken, die in unverantwortlicher Weise in mediterrane Staatspapiere investiert und damit zur Überschuldung der betreffenden Staaten beigetragen haben. Sie sind hohe Risiken eingegangen, um hohe Zinsen zu kassieren und den Managern hohe Boni zu erwirtschaften. Jetzt werden die drohenden Verluste auf den Steuerzahler abgewälzt.

Die These, man könne die „Rettungspakete“ mit einer Notstandslage gemäß Art. 122 Abs. 2 AEUV rechtfertigen, ist aus vier Gründen falsch:

1. Die Überschuldung Griechenlands und anderer Staaten ist kein einer Naturkatastrophe vergleichbares Ereignis, sondern das Ergebnis einer Finanzpolitik, für die nach dem

Vertrag die betreffenden Staaten allein verantwortlich sind. Die Notstandsklausel des Art. 122 Abs. 2 AEUV ist schon deshalb nicht anwendbar, weil „außergewöhnliche Ereignisse“ im Sinne dieser Vorschrift nur solche sein können, die nicht auf eine Finanzpolitik des betreffenden Staates zurückgehen, die mit dem Vertrag unvereinbar ist. Andernfalls könnte ein Staat eine Lage sogar gezielt herbeiführen, in der er auf die Hilfe der Europäischen Union angewiesen ist und in der ihm unter Verstoß gegen das Bail-out-Verbot Hilfen gewährt werden können. Beruht die Notlage in einer mit dem Vertrag unvereinbaren Verschuldung und ist der Staat für diese Verschuldung selbst verantwortlich – ist sie also nicht durch eine Naturkatastrophe, einen Angriffskrieg eines anderen Staates oder ein vergleichbares, sich der Kontrolle des betroffenen Staates entziehendes Ereignis verursacht worden –, dann kommt es nach Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht darauf an, ob die *Folgen* der selbst zu verantwortenden Verschuldung außer Kontrolle geraten (hier im Sinne der behaupteten Spekulation gegen Griechenland oder gegen andere überschuldete Staaten).

2. Angenommen, Art. 122 Abs. 2 AEUV sei auf Notlagen, die aus einer von dem betreffenden Mitgliedstaat selbst zu verantworteten Überschuldung resultieren, entgegen den obigen Darlegungen (Nr. 1) grundsätzlich anwendbar, so ermächtigt die Vorschrift jedoch nur zu Hilfsmaßnahmen im konkreten Einzelfall (Beispiel: Griechenlandhilfe). Mit dem Euro-Stabilisierungsmechanismus wird jedoch ein Instrumentarium geschaffen, das für eine unbestimmte Vielzahl noch nicht feststehender Notsituationen Hilfe für Staaten, die zur Zeit noch nicht hilfsbedürftig sind, ermöglichen soll. Zur Schaffung eines solchen vorsorgenden Notfallmechanismus ermächtigt Art. 122 Abs. 2 AEUV eindeutig nicht.
3. Angenommen, Art. 122 Abs. 2 AEUV sei auf Notlagen, die aus einer von dem betreffenden Mitgliedstaat selbst zu verantworteten Überschuldung resultieren, entgegen den obigen Darlegungen (Nr. 1) grundsätzlich anwendbar, so besteht jedenfalls zur Zeit keine Notstandssituation im Sinne dieser Vorschrift, und sie bestand auch nicht im Zeitpunkt der Beschlußfassung im Rat am 9./10. Mai 2010. Die Bundesregierung hat eine solche Notlage nicht plausibel dargelegt. Sie ist offenbar auf einen Coup des französischen Präsidenten hereingefallen, dem es vor allem darum geht, die mit hohen Milliardenbeträgen in überschuldeten Ländern engagierten französischen Banken auf Kosten anderer herauszuhauen. Auch eine Systemkrise zu Lasten des Euro, auf die die Politik sich beruft (und die ohnehin nicht den Kriterien des Art. 122 Abs. 2 AEUV entspricht), hat es nicht gegeben und gibt es nicht. Zur näheren Begründung für das Fehlen einer Notlage verweise ich auf die Abhandlung von Hans-Werner *Sinn* im ifo-Schnelldienst 10/2010, die ich in der Anlage überreiche. *Sinn* ist Präsident des renommierten ifo Instituts.
4. Angenommen, Art. 122 Abs. 2 AEUV sei anwendbar, so ermächtigt er jedoch nur die Europäische Union zur Gewährung finanziellen Beistands. Die Vorschrift ermächtigt hingegen nicht die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die nach Art. 125 Abs. 1 AEUV an das Bail-out-Verbot gebunden sind. Die Bundesregierung und der Gesetzgeber des Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetzes können sich somit nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV berufen.

Somit ist der jetzt beschlossene Euro-Stabilisierungsmechanismus ebenso wie das zuvor beschlossene „Griechenland-Rettungspaket“ europarechtswidrig.

Was daraus für die Grundrechte des Beschwerdeführers folgt, wird unten in den Abschnitten IV. und V. dargelegt.

III. Die Zerstörung des vertraglichen Integrationsprogramms und die Umstülpung der Stabilitätsunion in eine Transferunion

Der Verstoß gegen das Bail-out-Verbot durch den Euro-Stabilisierungsmechanismus ist nicht eine einmalige, sozusagen punktuelle Vertragsverletzung. Vielmehr wird die rechtliche Konzeption, die der Vertrag zur Sicherung der Geldwertstabilität des Euro enthält, durch die in ihrem Zusammenhang zu betrachtenden verschiedenen „Rettungspakete“, mit denen die Europäische Union und die Euro-Mitgliedstaaten das Bail-out-Verbot aushebeln dauerhaft zerstört und durch eine völlig andere Konzeption – eine Haftungs- und Transfergemeinschaft – ersetzt.

Die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist „Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes“, wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil ausdrücklich festgestellt hat⁴. Das Gericht folgert daraus:

»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.«

Dies muß konsequenterweise auch dann gelten, wenn in anderer Weise die stabilitätssichernden Kriterien des Vertrages mißachtet werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit dem Vertrag von Maastricht der Währungsunion nur mit der Maßgabe zugestimmt, daß die stabilitätssichernden Normen gelten und strikt angewendet werden. Mit jeder Mißachtung dieser Kriterien verläßt die Europäische Union die vertraglichen Grundlagen der Währungspolitik und überschreitet den mit den Zustimmungsgesetzen der Mitgliedstaaten bestimmten Kompetenzrahmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat auch deutlich gemacht, daß die Modifikation des Demokratieprinzips, die darin liegt, daß weitreichende geld- und währungspolitische Entscheidungsbefugnisse auf die Europäische Zentralbank übertragen und somit der parlamentarischen Verantwortlichkeit entzogen werden, nur zu rechtfertigen ist auf der Basis der strengen Verpflichtung auf die Geldwertstabilität:

»Diese Einschränkung der von den Wählern in den Mitgliedstaaten ausgehenden demokratischen Legitimation berührt das Demokratieprinzip, ist jedoch als eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation dieses Prinzips mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar. Die im Blick auf die Europäische Union vorgenommene Ergänzung des Art. 88 GG gestattet eine Übertragung von Be-

⁴ BVerfGE 89, 155 (205).

fugnissen der Bundesbank auf eine Europäische Zentralbank, wenn diese den „strengen Kriterien des Maastrichter Vertrages und der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Zentralbank und der Priorität der Geldwertstabilität“ entspricht⁵. Der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers zielt also ersichtlich darauf, für die im Unions-Vertrag vorgesehene Währungsunion eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, die Einräumung der damit verbundenen, in der dargelegten Weise unabhängig gestellten Befugnisse und Institutionen jedoch auch auf diesen Fall zu begrenzen. Diese Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlöungsvertrauens ist vertretbar, weil es der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und, auch aus wissenschaftlicher Sicht, bewährten – Besonderheit Rechnung trägt, daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Insofern genügt die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank, die sich nicht auf andere Politikbereiche übertragen läßt, den verfassungsrechtlichen Anforderungen, nach denen das Demokratieprinzip modifiziert werden darf^{6,7}.

Die „Rettungspakete“ brechen aus diesem vertraglich festgelegten Integrationsprogramm aus und ersetzen es faktisch durch ein ganz anderes. Was mit dem Euro-Stabilisierungsmechanismus im Kontext mit der zuvor beschlossenen Griechenlandhilfe geschieht, ist eine de-facto-Änderung der Grundkonzeption der vertraglichen Regeln zur Sicherung der Stabilität des Euro. Man kann politisch darüber streiten, ob eine solche Abkehr von der bisherigen Konzeption sinnvoll ist oder nicht. Rechtlich jedenfalls ist ein so fundamentaler Konzeptionswechsel nur durch eine förmliche Änderung des Vertrages möglich. Die Zustimmungsgesetze zum Vertrag von Maastricht und zu den Folgeverträgen bieten für einen so fundamentalen Konzeptionswechsel keine Grundlage.

IV. Folgerungen für die Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG

1. Art. 38 Abs. 1 GG als Grundrecht auf demokratische Legitimation

Das Bundesverfassungsgericht hat – beginnend mit dem Maastricht-Urteil und fortgeführt im Lissabon-Urteil – aus Art. 38 Abs. 1 GG ein Recht des einzelnen Staatsbürgers auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt abgeleitet. Dieses Recht wird verletzt, wenn es der öffentlichen Gewalt an demokratischer Legitimation mangelt. Kurz gesagt: Der Einzelne hat ein subjektives Recht auf Demokratie. Der objektiven

⁵ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ vom 1. Dezember 1992, BT-Drs. 12/3896 S. 21.

⁶ M. Hinw. auf *BVerfGE* 30, 1 (24); 84, 90 (121).

⁷ *BVerfGE* 89, 115 (208 f.).

Pflicht der Staatsorgane, das Demokratieprinzip zu beachten, wird ein subjektiv-grundrechtlicher Anspruch des Individuums auf Erfüllung dieser Pflicht beiseite gestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat seine Konzeption eines subjektiven Rechts auf Unterlassung der Verletzung dieses objektiven Verfassungsprinzips nicht von Anfang an in vollem Umfang durchkonstruiert, sondern im Maastricht-Urteil zunächst für eine bestimmte Fallkonstellation einen solchen – auf Art. 38 Abs. 1 GG gestützten – Anspruch entwickelt und ihn dann im Lissabon-Urteil auf weitere Fallkonstellationen erweitert. Diese Erweiterung führt den Zweiten Senat zur Formulierung folgenden allgemeinen Obersatzes⁸:

»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.«

Systematischer Ausgangspunkt ist der Gedanke, daß Art. 38 Abs. 1 GG nicht nur das Wahlrecht garantiert, sondern zugleich auch „den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts“⁹: Der Einzelne hat ein Recht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt¹⁰.

Dieses Recht kann – so das Lissabon-Urteil – 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 können¹¹.

2. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG durch *Ultra-vires*-Akte der Europäischen Union

a) Art. 38 Abs. 1 GG als Grundlage einer *Ultra-vires*-Klage

Anders als im Zusammenhang mit den Verträgen von Maastricht und Lissabon-Urteil geht es im vorliegenden Fall – überwiegend – nicht darum, daß die demokratische Legitimation durch Übertragung neuer Hoheitsrechte auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit einer Hoheitsrechtsübertragung verletzt wird. Aus dem Maastricht-Urteil und aus dem Lissabon-Urteil ergibt sich jedoch eine notwendige Konsequenz für die Reichweite des Rechts aus Art. 38 GG: Die demokratische Legitimation der Ausübung europäischer Hoheitsgewalt kann nicht weiter reichen als der Kompetenzrahmen, der sich für die EU aus dem primären Unionsrecht ergibt. Denn „die demokratische Legitimation sowohl der Existenz der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidun-

⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Abs.-Nr. 208.

⁹ BVerfGE 89, 155 (171) – Maastricht; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Abs.-Nr. 174 – Lissabon.

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (171 f.); BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Abs.-Nr. 211.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Abs.-Nr. 210.

gen, die die Mitgliedstaaten binden,“ ruht – so hat das Bundesverfassungsgericht es treffend ausgedrückt – im Zustimmungsgesetz¹². Daraus folgt ganz allgemein: Überschreiten Organe der Union die sich aus den Gründungsverträgen und den späteren, sie modifizierenden und ergänzenden Verträgen ergebenden Kompetenzen, dann ist ihr Handeln nicht nur europarechtswidrig. Es ist zugleich völkerrechtswidrig und verletzt die Souveränität der Mitgliedstaaten. Und vor allem – darauf kommt es in unserem Zusammenhang an: Kompetenzüberschreitendes Handeln von Unionsorganen verletzt auch das Demokratieprinzip. Es kann sich nicht auf die genuin unionsrechtliche Komponente der demokratischen Legitimation stützen, weil „europäische“ demokratische Legitimation von vornherein nur im Rahmen der Verträge erzeugt werden kann. Insbesondere vermitteln die Wahlen zum Europäischen Parlament demokratische Legitimation nur für ein Handeln im Rahmen der Kompetenzen des primären Unionsrechts, nicht jedoch für ein Hineinregieren in Bereiche, die jenseits dieser Kompetenzgrenzen liegen und demgemäß aufgrund des Souveränitätsprinzips den Mitgliedstaaten vorbehalten sind. Kompetenzüberschreitendes Handeln von Unionsorganen kann sich aber auch nicht auf die von den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten – über die nationalen Parlamente – vermittelte Legitimation¹³ stützen. Denn die von den Mitgliedstaaten ausgehende demokratische Legitimation „ruht im Zustimmungsgesetz“, kann also nicht weiter reichen als durch das Zustimmungsgesetz festgelegt. Jenseits der Verträge, und das heißt: jenseits des jeweiligen Zustimmungsgesetzes, handeln die Unionsorgane jenseits demokratischer Legitimation.

Das Bundesverfassungsgericht hat aus diesem Zusammenhang gefolgert, daß Handlungen europäischer Organe, die den Kompetenzrahmen der Verträge überschreiten, in Deutschland nicht verbindlich sind. Wörtlich heißt es im Maastricht-Urteil:

»Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrundeliegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.«¹⁴

Diese Rechtsprechung wird im Lissabon-Urteil fortgeführt, wo das Bundesverfassungsgericht eine umfassende *Ultra-vires*-Kontrolle für sich in Anspruch nimmt¹⁵.

Kompetenzwidrige Handlungen europäischer Organe sind also nicht nur wegen Verstoßes gegen die Unionsverträge rechtswidrig und – wenn es sich um Rechtsakte handelt – nichtig; sie sind zudem aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts für die deutsche Staats-

¹² BVerfGE 89, 155 (184).

¹³ Dies ist, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, gegenwärtig die zentrale, ganz entscheidende Komponente der Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt, BVerfGE 89, 155 (186).

¹⁴ BVerfGE 89, 155 (188) m. Hinw. auf BVerfGE 58, 1 (30f.); 75, 223 (235, 242).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 123, 267 (353 ff.).

gewalt auch deshalb unbeachtlich, weil sie durch das deutsche Zustimmungsgesetz nicht gedeckt sind und somit nicht auf einer wirksamen Übertragung von Hoheitsrechten beruhen.

Aus diesem Grunde ist mit jeder Kompetenzüberschreitung europäischer Organe auch der demokratische Legitimationszusammenhang durchgeschnitten, der auf das Zustimmungsgesetz gestützt ist. Kompetenzwidrige Akte europäischer Organe verstoßen also gegen das Demokratieprinzip. Sie verletzen den Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 38 GG, weil durch sie in Deutschland Hoheitsgewalt ausgeübt wird, die nicht demokratisch legitimiert ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil das aus Art. 38 GG folgende Recht jedes wahlberechtigten Bürgers auf Mitwirkung an der Legitimation der Staatsgewalt im Rahmen der europäischen Integration nicht darauf beschränkt, daß der Einzelne ein Recht hat, Kompetenzübertragungen zu verhindern, die den Mindestanforderungen des Demokratiegebots nicht genügen, wie sie aus Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG folgen. Dies ist der Prüfungsmaßstab für Zustimmungsgesetze zu kompetenzübertragenden Verträgen. Und dies war die Prüfungssituation, über die das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Fall und im Lissabon-Fall zu entscheiden hatte. Art. 38 GG ist aber nicht nur auf den Fall der Übertragung von Hoheitsrechten anwendbar, sondern aus Art. 38 GG folgt *generell* das Recht jedes Bürgers darauf, daß die Staatsgewalt bzw. die europäische Hoheitsgewalt demokratisch legitimiert ist, soweit nicht die Verfassung selbst – in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG – Einschränkungen bzw. Modifikationen des demokratischen Legitimationsprinzips zuläßt, wie beispielsweise das Bundesverfassungsgericht dies für die Europäische Zentralbank angenommen hat¹⁶. Bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union auf der Basis von Art. 23 Abs. 1 GG kann für das Zustimmungsgesetz selber nur Art. 79 Abs. 3 i.V.m. 20 Abs. 1 und 2 GG Maßstab der demokratischen Legitimation und damit des Rechts aus Art. 38 GG sein. Denn dort ist es ja der – demokratisch legitimierte – Gesetzgeber selbst, der die Übertragung der Hoheitsrechte beschließt. Für den auf der Basis des Art. 23 Abs. 1 GG durch verfassungsänderndes Gesetz handelnden Gesetzgeber gibt es keine andere inhaltliche Grenze seiner Kompetenz als die Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG. Nur die Einhaltung dieser Grenze kann mit dem subjektiven Recht aus Art. 38 GG demnach erzwungen werden. Was das Handeln der Bundesregierung im Rahmen der europäischen Integration sowie das Handeln der europäischen Organe angeht, so ist die Grenze ihres Handelns das Zustimmungsgesetz. Nur so weit wie das Zustimmungsgesetz reicht ihre demokratische Legitimation, und die Beachtung dieser Grenze einzufordern, ist gemäß Art. 38 GG das subjektive Recht jedes wahlberechtigten Bürgers.

Die Erstreckung des Rechts aus Art. 38 GG auf die Beachtung der Grenzen des Zustimmungsgesetzes ist, wie dargelegt, eine logische Folgerung aus dem Maastricht-Urteil und dem Lissabon-Urteil. Dies ergibt sich übrigens auch aus folgendem Zusammenhang: Art. 38, so hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, werde verletzt, wenn ein Gesetz, das Hoheitsrechte an die Europäische Union überträgt, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 89, 155 (207f.).

Denn stehe nicht fest, in welchem Umfang und Ausmaß der deutsche Gesetzgeber der Verlagerung der Ausübung von Hoheitsbefugnissen zugestimmt hat, dann werde die Inanspruchnahme nicht benannter Aufgaben und Befugnisse durch die Europäische Union ermöglicht. Gegen eine solche Entäußerung schütze Art. 38 GG¹⁷. Wenn aber Art. 38 GG schon dagegen schützt, daß die EU Kompetenzen wahrnimmt, die ihr durch das deutsche Zustimmungsgesetz *nicht eindeutig* (im Sinne von hinreichend bestimmt) eingeräumt sind, dann muß Art. 38 GG erst recht dagegen schützen, daß die EU Kompetenzen wahrnimmt, die ihr durch das deutsche Zustimmungsgesetz *eindeutig nicht* eingeräumt sind. Es ist exakt dieser Zusammenhang, in welchem das Bundesverfassungsgericht sagt, es prüfe ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten¹⁸. Aus diesem Zusammenhang folgt, daß jeder wahlberechtigte Bürger unter Berufung auf Art. 38 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine solche Kompetenzüberschreitung herbeiführen kann.

Genau dies tut der Beschwerdeführer mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Wie im folgenden gezeigt wird, verstoßen der Rat, die Kommission und die EZB mit den Euro- bzw. Griechenland-„Rettungsschirmen“ gegen das Grundrecht des Beschwerdeführers aus Art. 38 Abs. 1 GG.

b) Ratsbeschlüsse

Wie oben bereits dargelegt (C. II., III.), verstoßen der Beschluß des Rates der EU vom 9.5.2010, einen europäischen Stabilisierungsmechanismus zu schaffen (Schlußfolgerungen des Rates [Wirtschaft und Finanzen] vom 9.5.2010, Rat der EU SN 2564/1/10 REV 1 v. 10.5.2010, S. 3) und die Verordnung Nr. 407/2010 vom 11.5.2010 des Rates zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. EU 2010 L 118/1) gegen das Bail-out-Verbot (Art. 125 Abs. 1 AEUV) und gegen die vertragliche Grundkonzeption zur Wahrung der Preisstabilität. Sie sind von den vertraglichen Kompetenznormen nicht gedeckt, sondern *ultra vires* ergangen und haben somit keine demokratische Legitimation.

Der denkbare Einwand, der Rat habe zwar gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV verstoßen, aber nicht außerhalb seiner Kompetenzen gehandelt, trägt nicht. Der Rat hat zwar durchaus Kompetenzen auf dem Gebiet der Währungspolitik. Wie weit diese reichen, ergibt sich aber aus den begrenzten Einzelermächtigungen, die der Vertrag dem Rat auf diesem Gebiet gibt. Es gibt keine globale Zuständigkeit des Rates für alle Angelegenheiten der Sicherung der Währungsstabilität, sondern der Rat hat nur exakt diejenigen Zuständigkeiten, die der Vertrag ihm im einzelnen auf diesem Gebiet einräumt. Da Art. 125 Abs. 1 AEUV ein *bail out* verbietet, gehört es nicht zu den Zuständigkeiten der Europäischen Union im ganzen und des Rates im besonderen, ein *bail out* vorzunehmen. Art. 125 Abs. 1 AEUV hat insofern die Funktion einer negativen Kompetenznorm.

¹⁷ BVerfGE 89, 155 (187).

¹⁸ BVerfGE 89, 155 (188).

c) Staatsfinanzierung durch die EZB

Entsprechendes gilt für die Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank (EZB). Art. 123 Abs. 1 AEUV verbietet den Erwerb von Staatsanleihen durch die EZB. Sinn der Vorschrift ist, daß die Euro-Mitgliedstaaten ihre Kredite am Markt zu Marktkonditionen aufnehmen müssen. Auf diese Weise soll einer Überschuldung entgegengewirkt werden. Die beste Schuldenbremse sind Zinsen, die am Markt mit dem Kreditausfallrisiko steigen. Art. 123 Abs. 1 AEUV will verhindern, daß die Zentralbanken den Euro-Staaten dieses Risiko abnehmen und auf diese Weise die Finanzierung von Krediten zu Zinssätzen ermöglichen, die nicht in einem marktangemessenen Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit von Zahlungsausfällen stehen.

Diesem Zweck der Vorschrift handelt die EZB zuwider, indem sie im Zusammenhang mit den Ratsbeschlüssen zum Euro-Stabilisierungsmechanismus vom 9./10. Mai ihre bislang strikt eingehaltene Linie, keine Staatsanleihen zu kaufen, aufgegeben hat, und jetzt in großem Umfang Staatsanleihen von Euro-Staaten kauft, die auf dem Markt sonst nur bei sehr hoher Rendite Käufer finden. Insbesondere kauft die EZB ausgesprochene Ramschanleihen auf. Auf diese Weise können die Banken ihre Ramschpapiere bei der EZB abladen und ihr Risiko loswerden¹⁹.

Mit ihrem Verstoß gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV handelt die EZB *ultra vires*. Sie verläßt die vertragliche Konzeption der Stabilitätssicherung.

Auch hierfür fehlt somit die demokratische Legitimation. Die demokratische Legitimation der EZB ist ja ohnehin prekär; die Modifikation der demokratischen Legitimation der unabhängigen Zentralbank ist – wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil dargelegt hat²⁰ – nur im Hinblick auf die strikte Bindung der Zentralbank an die Sicherung der Preisstabilität rechtfertigungsfähig. Diese gesetzliche Bindung hat die EZB mit ihrem – politisch mit dem Rat abgestimmten – Beschluß vom 10. Mai, dem übrigens der deutsche Vertreter im Rat der EZB nicht zugestimmt hat, und mit ihren darauf gestützten Käufen von Staatsanleihen verlassen. Dafür fehlt ihr die durch den Vertrag vermittelte demokratische Legitimation, so daß auch insoweit ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG vorliegt.

d) Koordinierung der „Rettungspakete“ durch Rat und Kommission

Kommission und Rat haben die „Rettungspakete“ (Griechenlandhilfe und Euro-Stabilisierungsmechanismus) vorbereitet und die Euro-Mitgliedstaaten dazu angeleitet, im Rahmen koordinierter bilateraler Zusagen („Griechenland-Rettungspaket“) beziehungsweise im Rahmen einer intergouvernementalen Absprache unter den Euro-Mitgliedstaaten

¹⁹ Die Pressemitteilung der EZB vom 10.5.2010, mit der diese Maßnahmen angekündigt werden, bleibt sehr abstrakt, <http://www.bundesbank.de/download/ezb/pressemitteilungen/2010/20100510.ezb.pdf>. Im einzelnen wird über die Käufe der EZB in den folgenden Tagen in der Presse berichtet, vgl. z.B. FAZ v. 11.5.2010, S. 13 („Rettungsprogramm nimmt der Börse die Panik“); dazu Kommentar „Die Amerikanisierung der Geldpolitik“ auf derselben Seite; FAZ v. 15.5.2010, S. 21 („Banken laden Staatsanleihen bei der EZB ab“). Vgl. außerdem *Sinn*, ifo Schnelldienst 10/2010, S. 4 (Anlage).

²⁰ *BVerfGE* 89, 115 (208 f.).

(Euro-Stabilisierungsmechanismus) vertragswidrige Kreditgewährleistungen für überschuldete Mitgliedstaaten zu übernehmen und damit gegen das Bail-out-Verbot zu verstoßen. Auch hiermit haben Rat und Kommission *ultra vires* gehandelt und somit Art. 38 Abs. 1 GG verletzt.

3. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG durch Mitwirkung der Bundesregierung an *Ultra-vires*-Akten der Europäischen Union

Verstoßen – wie oben dargelegt – Akte der EU-Organe gegen das Demokratieprinzip und gegen Art. 38 GG, wenn sie sich über die Kompetenzgrenzen hinwegsetzen, welche aus dem deutschen Zustimmungsgesetz resultieren, so gilt dasselbe auch für alle Mitwirkungsakte deutscher Staatsorgane bei der Ausübung europäischer Hoheitsgewalt. Auch die deutschen Staatsorgane, insbesondere die Bundesregierung, verstoßen gegen Art. 38 GG, wenn sie an europäischen Hoheitsakten mitwirken, die durch das deutsche Zustimmungsgesetz nicht gedeckt sind. Es ist selbstverständlich, daß alle deutschen Staatsorgane auch bei der Mitwirkung an der europäischen Staatsgewalt an das Grundgesetz gebunden sind. Es ist ihnen also von Verfassung wegen untersagt, Beschlüssen von Gemeinschaftsorganen zuzustimmen, die die Grenzen des deutschen Zustimmungsgesetzes überschreiten und deshalb gegen Art. 38 GG verstoßen.

Dies trifft – wie bereits gezeigt – auf die hier in Rede stehenden Ratsbeschlüsse zu. Die Bundesregierung hätte diesen Beschlüssen nicht zustimmen dürfen.

4. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG durch vom Bundestag beschlossene Gesetze und durch Handlungen der Bundesregierung, die – im Zusammenwirken mit EU-Organen und den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten – zu einer grundlegenden Änderung der Stabilitätskonzeption der Europäischen Währungsunion führen

Wie oben dargelegt, führen die „Rettungspakete“ de facto eine fundamentale Vertragsänderung außerhalb eines rechtlichen Vertragsänderungsverfahrens herbei. An dieser faktischen Vertragsänderung ist nicht nur die Bundesregierung – im Zusammenspiel mit den Organen der Europäischen Union – beteiligt, sondern auch Bundestag und Bundesrat mit der Verabschiedung des Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetzes und des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes.

Zwar können im Regelfall Maßnahmen, für die der parlamentarische Gesetzgeber durch Gesetz eine Ermächtigung erteilt, nicht an mangelnder demokratischer Legitimation leiden. Zu beachten ist aber, daß das Grundgesetz an die vom Parlamentsgesetz vermittelte demokratische Legitimation unterschiedliche Anforderungen stellt. So kann für Verfassungsänderungen nur ein solches Gesetz demokratische Legitimation vermitteln, das die Anforderungen des Art. 79 GG erfüllt: Es muß ausdrücklich den Wortlaut des Grundgesetzes ändern (Art. 79 Abs. 1 GG), es muß mit den qualifizierten Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG

beschlossen werden und darf seinem Inhalt nach nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen. Sofern die verfassungsändernde Wirkung aus einer Änderung eines EU-Vertrages resultiert, müssen jedenfalls die beiden letztgenannten Voraussetzungen erfüllt sein.

In jedem Fall setzt eine Änderung der EU-Verträge – sofern es nicht um einen Fall eines im EU-Vertrag vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens geht – den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages und ein Zustimmungsgesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG voraus. Vertragsänderungen ohne ein solches Zustimmungsgesetz genügen nicht den grundgesetzlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation.

Auch aus diesem Grunde verstoßen die „Rettungspakete“ gegen Art. 38 Abs. 1 GG.

5. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen Übergriffs in die verfassunggebende Gewalt des Volkes

Die faktische Abschaffung des Bail-out-Verbots macht aus der Währungsunion eine Haftungsgemeinschaft und aus der Stabilitätsunion eine Transferunion. Zwar erfolgen die Transferzahlungen nicht sofort; aber niemand kann seriöserweise ausschließen, daß die jetzt übernommenen Bürgschaften demnächst eingelöst werden müssen.

Die Bundesregierung hat bereits bewiesen, daß sie nicht in der Lage ist, sich dem von den interessierten Mitgliedstaaten erzeugten politischen Druck zur Haftungsübernahme zu widersetzen. Hatte sie noch im Fall Griechenland erklärt, daß dies ein einmaliger Ausnahmefall sei und bleiben müsse, so war schon zwei Tage nach Verabschiedung des „Griechenland-Rettungspaketes“ die nächste Krise da, die angeblich eine sofortige Bereitstellung eines weiteren, um ein Mehrfaches größeren „Rettungspaketes“ mit Verpflichtungen für die Bundesrepublik Deutschland in Höhe von 147,6 Mrd. Euro (123 Mrd. Euro plus 20%, im Unterschied zu 22,4 Mrd. Euro im Fall der Griechenlandhilfe) erforderte. Auch bei diesem „Rettungspaket“, dessen gigantisches Volumen rund der Hälfte des Bundeshaushalts 2009 entspricht, wird es nicht bleiben können. Die durch diesen Bruch des Vertrages ausgelösten Folgezwänge werden vielmehr immer größer werden.

Zugleich versucht die EU jetzt in massiver Weise, auf die Haushaltswirtschaft der Mitgliedstaaten einzuwirken. Frankreichs Staatspräsident Sarkozy hat bereits stolz verkündet, nach den Beschlüssen vom 9./10. Mai hätten wir jetzt eine „veritable europäische Wirtschaftsregierung“²¹. Die „Rettungspakete“ lösen einen noch vor wenigen Wochen völlig unvorstellbaren Zentralisierungsschub aus.

Eine Haftungsgemeinschaft und eine Transferunion sowie eine europäische Zentralisierung der Haushaltspolitik sind nicht nur mit dem Konzept des geltenden Vertrages völlig unvereinbar. Sie dürften nicht einmal durch Vertragsänderung beschlossen werden, wenn nicht kompensatorisch die Mitgliedstaaten andere Kompetenzen von der Europäischen Union zurückbekämen. Denn mit diesem Zentralisierungsschub wäre die Grenze dessen, was das

²¹ FAZ v. 10.5.2010, S. 9.

Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil an Übertragung von Hoheitsrechten als noch verfassungsmäßig angesehen hat, klar überschritten. So hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil die Bedeutung der Haushaltshoheit der nationalen Parlamente als Kernstück der staatlichen Souveränität hervorgehoben:

»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.«²²

Die jetzt de facto vorgenommene geradezu revolutionäre Umgestaltung des Vertrages überschreitet die Grenzen der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG und greift in die Kompetenzen der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes ein. Auch hierin liegt ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG.

6. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen mangelnder Bestimmtheit der Gewährleistungsermächtigung im Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz und wegen mangelnder parlamentarischer Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten bei der Umsetzung

a) Unbestimmtheit der Voraussetzungen / Unvereinbarkeit mit parlamentarischer Haushaltsverantwortung

Das Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz ist auch deshalb mit dem Demokratieprinzip unvereinbar, weil es gegen das Bestimmtheitsgebot verstößt. Zwar ist der finanzielle Umfang der Gewährleistungsermächtigung in § 1 Abs. 1 EStabG genau festgelegt. Die Voraussetzungen, unter denen die Zweckgesellschaft Kredite vergeben kann und unter denen die Mitgliedstaaten entsprechende Bürgerschaften übernehmen, sind in den Absätzen 1 und 2 des § 1 EStabG jedoch nur sehr unbestimmt geregelt. Welche Anforderungen an das wirtschafts- und finanzpolitische Programm des zu begünstigenden Mitgliedstaates zu stellen sind und in welcher Weise die tatsächliche Erfüllung dieses Programms kontrolliert und sichergestellt wird, läßt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Indem das Parlament dem Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz zustimmt und die dort geregelte Gewährleistungsermächtigung erteilt, gibt es der Bundesregierung insoweit einen Blankoscheck. Das Parlament stimmt hier einer Gewährleistungsermächtigung zu, deren Tragweite es überhaupt nicht kennen kann, weil die Voraussetzungen im Gesetz nicht geregelt sind, sondern das

²² BVerfGE 123, 267 (361).

Gesetz die Formulierung dieser Voraussetzungen dem IWF, der Europäischen Kommission und der EZB überläßt. Zwar hat die Bundesregierung insoweit ein Vetorecht, weil das Programm von den Mitgliedstaaten einvernehmlich gebilligt werden muß. Dieses Vetorecht steht angesichts des immensen politischen Drucks, wie er beispielsweise jetzt schon am Wochenende des 9./10. Mai aufgebaut worden ist, freilich nur auf dem Papier. Auf jeden Fall aber wäre die vom Gesetz vorgenommene Lösung – Regelung der Gewährleistungsvoraussetzungen nicht im Gesetz, sondern in einer Vereinbarung zwischen IWF und den anderen in § 1 genannten Akteuren – nur dann mit den Anforderungen die die demokratische Legitimation der Staatsgewalt vereinbar, wenn das Parlament darüber zu entscheiden hätte, ob es die betreffende Vereinbarung akzeptiert.

Das Gesetz sieht jetzt – nach Änderung des Entwurfs im Haushaltsausschuß – zwar in Absatz 4 des § 1 eine beschränkte Mitwirkung des Haushaltsausschusses vor: Die Bundesregierung hat sich zu bemühen, mit diesem ein Einvernehmen herzustellen.

Das reicht auf keinen Fall aus. Schließlich geht es hier um ein Finanzvolumen von der Hälfte des Bundesetats. Die Bemühensverpflichtung überläßt die Entscheidung im Konfliktfall der Bundesregierung, die in Eilfällen sogar ohne den Versuch, Einvernehmen herzustellen, entscheiden kann.

Indem der Bundestag sich hier seiner Verantwortung für den Staatshaushalt begibt, überträgt er einen Teil seiner ureigensten demokratischen Funktion auf die Bundesregierung. Er verzichtet insoweit auf seine Haushaltsverantwortung. Dies ist mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Auch insoweit liegt ein gegen Art. 38 Abs. 1 GG verstoßender Mangel an demokratischer Legitimation vor.

b) Unbestimmtheit der Ausgestaltung der Zweckgesellschaft

Nach § 1 Abs. 1 EStabG sollen die von den Mitgliedstaaten zu verbürgenden Kredite von einer Zweckgesellschaft aufgenommen und an hilfsbedürftige Mitgliedstaaten ausgereicht werden. Die Zweckgesellschaft nimmt die Funktion einer „Europäischen Finanzstabilitäts-Fazilität“ (EFSF) wahr. Die institutionelle Ausgestaltung dieser Zweckgesellschaft ist im Gesetz nicht geregelt. Dies wäre auch nicht notwendig, wenn sie in einem Gründungsvertrag geregelt wäre, auf den das Gesetz Bezug nehmen könnte. Dies ist aber nicht der Fall. Das einzige, was den Bundestagsabgeordneten über die Zweckgesellschaft bekannt ist, ist ein Memo, das in einigen Stichworten die „zentralen Strukturelemente der EFSF“ skizziert, die in einer „Konditionsvereinbarung“ der Eurogruppe am 18.5.2010 festgelegt worden sind²³. Dieses in der Anlage beigefügte Papier enthält nur eine minimale Skizze und keine juristisch handhabbaren Regeln für institutionelle Ausgestaltung und Verfahrensweise.

²³ Vgl. die Mitteilung auf der Homepage des BMF, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr/82/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/20100518-Ecofin-Follow-up-Sondertreffen.html, abgerufen am 20.5.2010.

Mit einem solchen Papier – so soll ein Abgeordneter angemerkt haben – könne sich kein Bürgermeister im Regierungspräsidium sehen lassen, wenn er ein Projekt im Volumen von 5.000 Euro beantrage.

Als Beispiel dafür, wie man auch unter großem Zeitdruck eine rechtsstaatlich ausformulierte Regelung eines solchen Finanzierungsmechanismus formulieren kann, füge ich in der Anlage die während der Bankenkrise erlassenen Vorschriften zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsgesetz und Finanzmarktfonds-Verordnung) bei.

Der Zettel mit den paar Stichworten zur EFSF ist in keiner Weise ausreichend, um den Abgeordneten eine verantwortbare Entscheidung zu ermöglichen.

Auch insoweit ist somit die demokratische Legitimation gestört und Art. 38 Abs. 1 GG verletzt.

7. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen exorbitanter Verpflichtungen in bezug auf künftige Haushalte

Wie schon erwähnt, hat die in § 1 EStabG ausgesprochene Gewährleistungsermächtigung die exorbitante Höhe von 147,6 Mrd. Euro (123 Mrd. + 20%). Nimmt man noch die eine Woche zuvor beschlossene Ermächtigung zugunsten Griechenlands in Höhe von 22,4 Mrd. Euro hinzu, so geht es um einen Betrag, der insgesamt weit größer ist als der größte Haushaltstitel des Bundes (Arbeit und Soziales: rund 128 Mrd. 2009) und der die Hälfte des Bundeshaushalts (Gesamtausgaben 2009: rund 303 Mrd. Euro) erheblich überschreitet.

Es ist zwar nicht sehr wahrscheinlich, daß der Bund für alle Bürgschaften in voller Höhe einstehen muß, aber es ist auch nicht unrealistisch, mit dieser Möglichkeit zu rechnen. Es kann sein, daß der halbe Bundeshaushalt plötzlich weg ist.

Der Bundestag begibt sich seiner Haushaltsverantwortung und seiner Verantwortung für das Gemeinwohl, wenn er sich für künftige Haushaltsjahre in dieser Größenordnung im voraus festlegt. Das Grundgesetz sieht mit guten Gründen vor, daß über Einnahmen und Ausgaben in jährlichen beziehungsweise auf Jahre bezogenen Haushaltsplänen, die als Haushaltsgesetze beschlossen werden, zu entscheiden ist. Zwar läßt das Grundgesetz zu, daß der Bundestag durch Gesetz zu Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen, die in künftigen Rechnungsjahren zu Ausgaben führen können, ermächtigt (Art. 115 Abs. 1 GG). Dies setzt aber voraus, daß es sich um Verpflichtungen handelt, die im Rahmen der Größenordnung üblicher Haushaltseinzelitel bleiben. Wenn jedoch der halbe Bundeshaushalt auf diese Weise – potentiell – im voraus ausgegeben wird, liegt ein Quantensprung vor. An derart exorbitante Gewährleistungsübernahmen hat der Verfassungsgeber bei der Formulierung von Art. 115 Abs. 1 GG nicht gedacht. Es widerspricht dem Prinzip der parlamentarischen Haushaltsverantwortung, daß über den ganzen oder – wie im vorliegenden Fall – den halben Haushalt im voraus verfügt und somit der Gestaltungsspielraum für die Erfüllung der vielfältigen Staatsaufgaben aufgegeben wird.

Da sich eine derart exorbitante Gewährleistungsübernahme parlamentarisch-demokratisch nicht verantworten läßt, liegt auch insoweit ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG vor.

8. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG unter dem Aspekt, daß ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich gewesen wäre

Das Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz dient der Umsetzung einer „intergouvernementalen Vereinbarung“²⁴. In dieser Vereinbarung

»sagen die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu, über eine Zweckgesellschaft Beistand zu leisten, für die die teilnehmenden Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften entsprechend ihrem Anteil an dem eingezahlten Kapital der Europäischen Zentralbank in abgestimmter Weise bis zu einem Volumen von 440 Mrd. EUR bürgen und die nach drei Jahren aufgelöst wird.«²⁵

Derartige Beschlüsse der Euro-Mitgliedstaaten oder derartige „intergouvernementale Vereinbarungen“ sind in den EU-Verträgen nicht vorgesehen. Es handelt sich um Rechtsakte außerhalb der Verträge. Inwieweit der Abschluß solcher Vereinbarungen mit den Verträgen vereinbar ist, hängt von ihrem Inhalt ab. Daß die vorliegende Vereinbarung gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV verstößt, wurde oben schon gezeigt. In diesem Zusammenhang geht es um etwas anderes: Wenn die Mitgliedstaaten sich außerhalb des institutionellen Rahmens der EU-Verträge gegenseitig zu bestimmten Handlungen verpflichten, handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag. Ein solcher Vertrag bedarf nach Art. 59 Abs. 2 GG der parlamentarischen Zustimmung in Form eines Zustimmungsgesetzes, wenn zu seiner Umsetzung nach dem Grundgesetz ein Parlamentsgesetz erforderlich ist. Das Erfordernis eines solchen Gesetzes ergibt sich hier aus Art. 115 Abs. 1 GG. Das jetzt von Bundestag und Bundesrat beschlossene Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz erfüllt zwar die Funktion einer gesetzlichen Ermächtigung im Sinne von Art. 115 Abs. 1 GG. Es kann jedoch ein Zustimmungsgesetz im Sinne von Art. 59 Abs. 2 GG nicht ersetzen.

Somit fehlt es für die von der Bundesregierung beziehungsweise ihrem Vertreter im Rat abgeschlossene „intergouvernementale Vereinbarung“ an der nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen demokratischen Legitimation durch ein Zustimmungsgesetz. Auch das ist mit Art. 38 Abs. 1 GG unvereinbar.

²⁴ Vgl. BT-Drs. 17/1685, S. 1, 5.

²⁵ Rat der EU, Dok. 9614/10, S. 2.

9. Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG wegen Nötigung des Parlaments durch Behauptung einer Zwangslage mit drohenden katastrophalen Folgen beziehungsweise wegen Herbeiführung dieser Zwangslage durch Unterlassen

Wie schon bei der Bankenkrise 2008 wird auch jetzt in der Griechenlandkrise und in der Eurokrise das Parlament von der Regierung „erpreßt“, indem die Regierung sagt, wenn nicht sofort der Kreditermächtigung in Höhe exorbitanter Milliardenbeträge zugestimmt werde, dann breche das ganze Währungssystem zusammen.

Parlamentarische Demokratie ist dadurch gekennzeichnet, daß das Parlament über Entscheidungsalternativen debattiert und daß die Mehrheit sich für eine Alternative entscheidet. Wenn das Parlament gezwungen wird, sich für eine Alternative zu entscheiden, weil andernfalls ein absolut unerträgliches Übel droht, ist eine demokratische Alternativenwahl aufgrund konkurrierender politischer Konzeptionen nicht möglich. Dann erübrigt sich insofern eigentlich eine parlamentarische Entscheidung. Das Parlament hat keine andere Wahl, als dem „Vorschlag“ der Regierung zu folgen. Der demokratische Willensbildungsprozeß ist suspendiert.

Ob die Griechenlandkrise und die Eurokrise wirklich so alternativlos lediglich einen einzigen Ausweg offen lassen, ist freilich sehr fraglich. Renommierete Ökonomen haben gezeigt, daß sich mit einem „hair cut“ zulasten der Gläubiger eine wesentlich bessere Lösung erzielen ließe²⁶. Wenn es also realistische Alternativen gibt, ist es undemokratisch, das Parlament mit der Behauptung angeblich katastrophaler Folgen dermaßen unter Druck zu setzen, daß es seiner Entscheidungsfreiheit beraubt wird.

Geht man dagegen davon aus, daß die behauptete Alternativlosigkeit zutrifft, muß man fragen, wer dafür verantwortlich ist, daß wir in eine Lage geraten sind, in der dem Parlament keine Wahl mehr bleibt, als den exorbitanten Kreditermächtigungen zuzustimmen. Denn dann ist die Schaffung einer solchen Lage ein Angriff auf die Demokratie.

Verantwortlich sind einerseits die Schuldnerstaaten (Griechenland, die „PIIGS-Staaten“), andererseits die Banken, die in unverantwortlichem Umfang Kredite gegeben und somit die Überschuldung ermöglicht haben, schließlich auch diejenigen Banken, die Griechenland dabei geholfen haben, die Höhe seines Haushaltsdefizits zu verschleiern²⁷ und auf diese Weise die betrügerische Aufnahme in das Euro-Währungsgebiet mit Hilfe falscher Statistiken sowie danach die Vermeidung von Defizitverfahren zu erleichtern. Verantwortlich sind aber auch die EU-Organe, die die permanente Verletzung der Stabilitätskriterien nicht verhindert haben, sowie die Bundesregierung, die an diesem Handeln der EU mitgewirkt hat und die im nationalen Bereich die Mittel der Bankenaufsicht nicht eingesetzt hat, um zu verhindern, daß es zu einer so katastrophalen Situation gekommen ist.

²⁶ Vgl. beispielsweise *Hans-Werner Sinn*, ifo Schnelldienst 10/2010, S. 4 ff. (Anlage); *Manfred J.M. Neumann*, Kurzstellungnahme (Anlage); *Karl Otto Pöhl*, ehemaliger Chef der Bundesbank, *Der Spiegel* Nr. 20/2010 v. 17.5.2010, S. 85.

²⁷ Vgl. z.B. *Der Spiegel* Nr. 10/2010 v. 8.3.2010, S. 75.

Somit kann man der Bundesregierung die Herbeiführung einer demokratiewidrigen Zwangslage durch Unterlassen vorwerfen.

Wenn das Parlament gezwungen ist, finanzielle Verpflichtungen eines derartigen Ausmaßes alternativlos zuzustimmen, liegt eine schwerwiegende Verletzung des Demokratieprinzips vor und somit ein Mangel an demokratischer Legitimation. Auch dies verstößt gegen Art. 38 Abs. 1 GG.

V. Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 2 Abs. 1 GG

Wie oben gezeigt, bringen die mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Maßnahmen eine zentrale Säule zum Einsturz, der in der Konzeption des Vertrages von Maastricht – jetzt des AEUV – die rechtliche Stabilitätskonstruktion des Währungssystems trägt. Der Verlust dieser Stabilitätssäule wird dazu führen, daß das Vertrauen in den Euro verloren geht, die Schuldenkrise sich verschärft und die Staatsverschuldung nur noch durch Inflation abgebaut werden kann. Dadurch wird das private Geldeigentum massiv gefährdet. Zwar sehen wir im Augenblick noch keine starke Inflation. Effektiver Grundrechtsschutz verlangt aber – wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung gesagt hat – auch Schutz vor erheblichen Grundrechtsgefährdungen.

Ob Art. 14 Abs. 1 GG vor Eigentumsentwertung durch inflationsbedingte Geldentwertung schützt, erscheint allerdings als fraglich. Das Bundesverfassungsgericht hat die Berufung auf Art. 14 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit der vorschnellen Einführung des Euro für Staaten, welche die Konvergenzkriterien nicht erfüllen, als unzulässig angesehen²⁸.

Der Senat hat in diesem Zusammenhang gesagt, der Geldwert sei in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsabhängig. Währungs- und Geldwertstabilität könnten nicht grundrechtlich garantiert werden²⁹. Die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsunion trage zwar objektivrechtlich zur Gewährleistung des Geldeigentums und somit des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG bei. Die zur Wahrung der Stabilität zu treffenden politischen Entscheidungen könnten jedoch nicht am individualisierenden Maßstab eines Grundrechts überprüft werden³⁰. Mit anderen Worten: Die Währungspolitik hat sich zwar objektivrechtlich am Ziel der Preisstabilität, das sich zwar aus Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 88 GG ergibt, zu orientieren³¹, doch kann die Erfüllung dieser Verpflichtung nicht subjektivrechtlich begehrt werden – die Währungspolitik unterliegt keiner grundrechtlichen Kontrolle.

²⁸ BVerfGE 97, 350 (370).

²⁹ BVerfGE 97, 350 (371).

³⁰ BVerfGE 97, 350 (376).

³¹ BVerfGE 97, 350 (376).

Dies ist richtig, weil und soweit das Recht der Wirtschafts-, Finanz-, Währungs- und Sozialpolitik Gestaltungs- und Prognosespielräume eröffnet. Sofern es jedoch bei der Gestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Geldwerts strikte rechtliche Bindungen gibt, ist kein Grund dafür ersichtlich, den subjektivrechtlichen Anspruch aus Art. 14 Abs. 1 GG zu verkürzen. Wenn in einem solchen Fall der Einzelne unter Berufung auf Art. 14 Abs. 1 GG die Beachtung des Rechts verlangt, wird kein politischer Gestaltungsspielraum eingeengt und die Politik nicht aus individualrechtlicher Perspektive gesteuert, sondern dann wird subjektivrechtlich nur durchgesetzt, wozu die Politik objektivrechtlich ohnehin – ohne Prognose- und Gestaltungsspielraum – verpflichtet ist.

Genau um eine solche Rechtslage geht es um vorliegenden Fall: Die Politik verstößt gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV und Art. 123 Abs. 1 AEUV, sie wendet sich geradezu zerstörerisch gegen den ihr vorgegebenen Rechtsrahmen. Der Vertrag – so hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt – bestimmt Inhalt und Schranken des Geldeigentums³². Im Rahmen der Anwendung der durch diesen Vertrag eröffneten Prognose- und Gestaltungsspielräume kann deshalb Art. 14 Abs. 1 GG nicht Entscheidungsmaßstab sein. Im vorliegenden Fall wird jedoch – wie oben dargelegt – der Rahmen des Vertrages verlassen; die Politik richtet sich konträr gegen die Stabilitätskonzeption des Vertrages. Damit stellt sie sich außerhalb der vertraglichen Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Diese konkretisieren nicht nur das Eigentum als Rechtsinstitut, sondern zugleich auch die subjektivrechtliche Rechtsposition des Eigentümers. Es wäre eine einseitige und unzulässig verkürzende Sichtweise, wollte man Inhalts- und Schrankenbestimmungen immer nur als Einschränkungen der Eigentümerrechte verstehen. Sie sind zugleich konstituierende Elemente der Rechte des Eigentümers. Die rechtliche Reichweite der Eigentümerrechte ergibt sich aus der Gesamtheit der gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Daraus folgt, daß der Einzelne gegen die öffentliche Gewalt auch einen Anspruch auf Beachtung der Inhalts- und Schrankenbestimmungen hat.

Somit gibt es auch einen subjektiven Anspruch auf Beachtung der sich aus dem AEUV ergebenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Das bedeutet – wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat – nicht, daß der Einzelne von der Bundesregierung eine bestimmte Politik verlangen kann, soweit es um die Ausfüllung von Wertungs-, Gestaltungs- und Prognosespielräumen geht. Es gibt aber einen Anspruch auf Beachtung darauf, daß die rechtlichen Grenzen solcher Spielräume nicht überschritten, sondern die eigentumsschützenden rechtlichen Bindungen des Vertrages beachtet werden und daß insbesondere die vertragliche Konzeption zur Sicherung der Preisstabilität nicht verlassen wird.

Genau dies aber ist im vorliegenden Fall geschehen. Unter diesem Aspekt verstoßen die gerügten Maßnahmen gegen Art. 14 Abs. 1 GG.

Eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG wird nur hilfsweise gerügt.

³² BVerfGE 97, 350 (370).

VI. Verletzung der Gemeinwohlbindung der öffentlichen Gewalt und Verletzung des Sozialstaatsprinzips

1. Verletzung der Gemeinwohlbindung

Beim „Griechenland-Rettungspaket“ und beim Euro-Stabilisierungsmechanismus geht es nicht – oder jedenfalls nicht nur – um die Rettung Griechenlands oder anderer Staaten oder des Euro; es geht vielmehr um die Rettung der Gläubiger der betreffenden Länder³³. Denn die betreffenden Staaten könnten sich auch mit einer Insolvenz – einem Schuldenschnitt („hair cut“) – zu Lasten ihrer Gläubiger aus der Affäre ziehen. Dies sind vor allem westeuropäische Banken, die in den Problemstaaten mit hohen zweistelligen Milliardenbeträgen engagiert sind. Am meisten betroffen sind französische Banken. Daraus resultiert das vehementen Drängen des französischen Präsidenten für den Stabilisierungsmechanismus. Betroffen sind aber auch deutsche Banken.

Diese Banken haben mit ihrer leichtfertigen und unverantwortlichen Kreditvergabe zur Herbeiführung der gegenwärtigen Schuldenkrise maßgeblich beigetragen. Sie sind zur Erzielung hoher Renditen hohe Risiken eingegangen. Dies haben sie getan, weil sie darauf vertrauten, der Staat – also der Steuerzahler – werde sie am Ende schon heraushauen. Sie haben bei der Bankenkrise vor zwei Jahren schon gelernt, daß sie nur mit einer „systemischen“ Krise drohen müssen, und die Politik löst sie aus – zu Lasten des Gemeinwesens. Indem die Staaten nun den „Rettungsschirm“ bereitstellen, finanzieren sie die Renditen der Banken und bewahren sie vor den sonst unausweichlichen Verlusten. Schon wieder machen die Banken Gewinne zu Lasten des Steuerzahlers, und die Bankvorstände kassieren Millionenboni für hierauf beruhende Gewinne, während ohne den „Rettungsschirm“ hohe Milliardenverluste entstanden wären.

Hier werden Steuergelder also für private Gewinnzwecke eingesetzt. Es findet in schlimmstem Ausmaße das statt, was in einem klassischen Schlagwort der linken Kapitalismuskritik „Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Verluste“ heißt.

Steuergelder für private Zwecke zu verwenden, ist mit der Gemeinwohlbindung der öffentlichen Gewalt unvereinbar. Insbesondere lassen sich Grundrechtseingriffe nur dann rechtfertigen, wenn sie der Verwirklichung eines legitimen Gemeinwohlziels dienen, nicht jedoch wenn sie der Verwirklichung privaten Profitstrebens dienen.

Nun wird man nicht bestreiten können, daß die Politik mit den diversen „Rettungspakten“ immer auch Gemeinwohlziele verfolgt. Sie will ja befürchtete negative Folgen für die Stabilität des Außenwerts des Euro oder diverse angeblich zu befürchtende „Dominoeffekte“ und „systemische Risiken“ abwehren. Es kann hier dahin stehen, ob solche Gefahren für das Gemeinwohl tatsächlich gegeben sind. Entscheidend ist, daß Steuergelder in immenser

³³ Vgl. z.B. Ex-Bundesbankpräsident *Karl Otto Pöhl*: „Es ging darum, die deutschen, vor allem aber die französischen Banken vor Abschreibungen zu bewahren. Französische Bankaktien sind am Tag, als das Paket verabschiedet wurde, um bis zu 24 Prozent gestiegen. Daran sieht man, worum es wirklich geht, nämlich um die Rettung der Banken und der reichen Griechen.“, *Der Spiegel* Nr. 20/2010 v. 17.5.2010, S. 85.

Höhe eingesetzt werden, um Banken und anderen privaten Großanlegern ihre Risiken abzunehmen und ihre Gewinne zu sichern. Wenn dies geschieht, um Gefahren für das Gemeinwohl abzuwehren, die gerade auch aus dem Verhalten dieser Banken – ihrem Eingehen unverantwortlicher und gerade hinsichtlich der zu befürchtenden systemischen Folgen nicht hinnehmbarer Risiken – resultieren, dann läßt sich dies nur rechtfertigen, wenn die betreffenden Banken auch für die Rettungskosten herangezogen werden.

Jeder Bergsteiger, der sich von der Bergwacht retten lassen muß, hat für die Kosten des Rettungseinsatzes aufzukommen. Bei den Banken diese Kosten der Allgemeinheit anzulasten, bedeutet nichts anderes als Steuergelder privatnützig einzusetzen. Wenn sich die „Rettungspakete“ unter Gemeinwohlaspekten rechtfertigen lassen, dann nur unter der Voraussetzung, daß die Rettungskosten in voller Höhe den begünstigten Banken (und nicht etwa auch anderen Banken, die nicht solche unverantwortlichen Geschäfte gemacht haben) angelastet werden.

Hier besteht ein unerläßliches Junktum zwischen Einsatz der Steuergelder und Rettung der Banken. Indem Bundesregierung und Gesetzgeber dieses Junktum mißachtet haben, verstoßen sie gegen das Gebot der Gemeinwohlbindung.

Somit fehlt es den gerügten Grundrechtsverletzungen an der notwendigen Rechtfertigungsvoraussetzung, daß sie der Verwirklichung des Gemeinwohls dienen müssen.

Auch aus diesem Grunde ist der Beschwerdeführer in allen Grundrechten verletzt, in denen er von den Auswirkungen der angegriffenen Maßnahmen faktisch betroffen ist.

2. Verletzung des Sozialstaatsprinzips

Die dargestellte Wirkung der Rettungspakete führt zudem zu einer Umverteilung „von unten nach oben“: Begünstigt werden die Banken und die reichen Geldanleger zu Lasten aller Steuerzahler, also auch der breiten unteren Mittelschicht, der kleinen Angestellten und der Arbeiter. Dies ist mit dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar.

Grundrechtsbeeinträchtigungen lassen sich nur rechtfertigen, wenn sie in jeder Hinsicht mit dem Verfassungsrecht, auch mit objektiven Verfassungsprinzipien wie dem Sozialstaatsprinzip, vereinbar sind.

Hier liegt ein zusätzlicher Grund, weshalb alle faktischen Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter, die aus den mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Maßnahmen resultieren, nicht gerechtfertigt werden können.

VII. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Anlagen:

1. Vollmacht
2. a) Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Drs. 17/1685) und
b) Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses (BT-Drs. 17/1740)
3. Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) (BT-Drs. 17/1544)
4. Entschließungsantrag zur dritten Beratung des WFStG (BT-Drs. 17/1641)
5. VO Nr. 407/2010 des Rates, ABl. EU 2010, L 118/1
6. Rat der EU, Dok. Nr. 9614/10 v. 10.5.2010
7. Schlußfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 9.5.2010 (Rat der EU, SN 2564/1/10 REV 1)
8. *Hans-Werner Sinn*, Euro-Krise, ifo Schnelldienst 10/2010
9. „Konditionsvereinbarung“ über die „zentralen Strukturelemente der EFSF“
10. Finanzmarktstabilisierungsgesetz
11. Finanzmarktfonds-Verordnung
12. *Manfred J.M. Neumann*, Kurzstellungnahme