

5 [HINTERGRUND](#)

11.09.2012 · 18:40 Uhr



Mit Spannung erwartet: die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

(Bild: picture alliance / dpa)

[Der Weg nach Europa führt über Karlsruhe](#)

10 **Vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

Von Maximilian Steinbeis

Ganz Europa blickt nach Karlsruhe, wenn morgen das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zu ESM und Fiskalpakt verkündet. Die Richter in den roten Roben hatten schon oft Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen. Aber nur selten war der Einsatz so hoch wie dieses Mal.

"Wir sind in einer außergewöhnlich kritischen Lage. Die Ansteckungsgefahr für die Eurozone als Ganzes ist sehr hoch ..."

"... wir haben das Recht, einen Bundestag zu wählen, der in den zentralen Kernbereichen, zum Beispiel was mit unseren Steuern passiert, also der Budgethoheit, wirklich was zu sagen hat ..."

"... und wir haben ja auch die Gefahr, dass nicht nur die Zinsen für Spanien steigen, sondern dass die Abflüsse von Kapital, die Bankeinlagen in den kritischen Ländern zunehmen, und das ist eine Gefahr, die man nicht beherrschen kann ..."

"... wofür haften wir eigentlich jetzt und welches sind unsere Zusatzschulden in diesem Bereich und welche Risiken sind genau da? Und das können sie mit dem ESM-Vertrag gar nicht abschätzen, weil der sehr weich und nach oben offen formuliert ist."

30 Beide Seiten sind sich einig: Nicht weniger als die Zukunft Europas steht auf dem Spiel, wenn das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe morgen seine Entscheidung zum europäischen Haftungsmechanismus ESM und zum Fiskalpakt verkündet. Für die Bundesregierung und Finanzminister Wolfgang Schäuble geht es darum, eine Pleitelawine aufzuhalten, die einen EU-Staat nach dem anderen mit sich reißen und die gemeinsame Währung und mit ihr die europäische Integration unter sich begraben könnte. Die rund 37.000 Kläger, in deren Namen Ex-

Justizministerin Herta Däubler-Gmelin spricht, streiten für die Demokratie, das fiskalische Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, das unter der Schuldenlast anderer Länder zerquetscht zu werden droht. Karlsruhe hatte schon oft Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen. Aber nur selten war der Einsatz so hoch wie dieses Mal.

40

Worüber muss Karlsruhe entscheiden?

Der Europäische Stabilitätsmechanismus, abgekürzt ESM, soll künftig Euro-Ländern, die unter ihrer Schuldenlast zusammenzubrechen drohen, gegen Auflagen Kredit gewähren, damit ihre Zahlungsprobleme nicht die Vertrauenswürdigkeit der Eurozone insgesamt und damit die gemeinsame Währung infrage stellen. Das Kapital dazu, zunächst 700 Milliarden Euro, bringen die Mitgliedsstaaten der Eurozone auf, 190 Milliarden davon Deutschland. Ein weiterer Vertrag, der sogenannte Fiskalpakt, verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, Schuldenbremsen zu installieren. Er soll verhindern, dass die Mitgliedsstaaten diese Möglichkeit, trotz hoher Schulden an Kredite zu kommen, als Freibrief zum weiteren ungehemmten Schuldenmachen missverstehen.

50

Der Termin für die Entscheidung war kurzzeitig ins Wanken geraten, weil sich der CSU-Politiker Peter Gauweiler mit einem Eilantrag für eine Verschiebung eingesetzt hat. Hintergrund ist die Ankündigung der Europäischen Zentralbank aus der vergangenen Woche, unter bestimmten Bedingungen Anleihen verschuldeter Euro-Staaten zu kaufen - und zwar unbegrenzt. Nach Gauweilers Ansicht müsse der Rettungsschirm nun anders beurteilt werden, weil Deutschland damit auch Risiken der EZB mittragen müsse. Das Gericht hat heute jedoch erklärt, man sehe keinen Grund, die Entscheidung zu vertagen.

55

60 Welche Gesichtspunkte prüft das Verfassungsgericht im Hinblick auf ESM und Fiskalpakt?

In einer Demokratie bestimmt die Volksvertretung und niemand sonst, wie viel Geld ein Staat ausgibt und wo er es hernimmt. Das ist das sogenannte Budgetrecht des Parlaments. Mit dem ESM, so befürchten viele, ist dieses Budgetrecht nicht mehr viel wert, weil das Parlament vor lauter Schuldendienst für andere Länder womöglich gar keinen Spielraum mehr hat, mit den eigenen Steuereinnahmen und Staatskrediten für das deutsche Volk Politik zu machen. Ferdinand Wollenschläger, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Augsburg, erklärt den Zusammenhang so:

70

"Das hängt insoweit mit dem Demokratieprinzip zusammen, als natürlich das Parlament für die Möglichkeit, Entscheidungen, in welcher Höhe Sozialleistungen zum Beispiel gewährleistet werden dürfen, auch davon abhängig ist, wie viel Mittel im Haushalt für Sozialleistungen zur Verfügung stehen. Wenn Haftungsfälle im Kontext des ESM jetzt eintreten, die Haushaltsmittel in sehr großem Umfang in Anspruch nehmen, ist natürlich klar, dass für andere wichtige Staatsaufgaben weniger Mittel zur Verfügung stehen und damit auch die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages entsprechend beschnitten werden."

75

Nominell haftet Deutschland mit maximal 190 Milliarden Euro. Das allein würde die Leistungskraft Deutschlands wohl noch nicht so belasten, dass es sich keine demokratischen Entscheidungen mehr leisten könnte. Aber aus Sicht der Kläger ist damit der Fall noch lange nicht erledigt: Wenn das Kapital des ESM erschöpft ist, könnte es womöglich zu Nachschusspflichten kommen. Dazu kommt eine weitere Frage: Wird das noch zahlungskräftige Deutschland im Gouverneursrat des ESM, wo schon bald Entscheidungen für weitere finanzielle Verpflichtungen anstehen könnten, einer übergroßen Mehrheit verzweifelt kredithungriger Schuldnerstaaten standhalten können?

85

"Da wahrt der ESM-Vertrag die Grundsätze insofern, als für die meisten Entscheidungen ja Einstimmigkeit im Gouverneursrat vorgesehen ist",

90

... erklärt Europarechtsprofessor Wollenschläger.

"Aber ein Problem ist die Dringlichkeitsentscheidung, die ja auch mit einer qualifizierten Mehrheit erreicht werden kann."

95

Wenn es eilt, sollen laut ESM-Vertrag auch 85 Prozent der Stimmen reichen. Auch das ist im Normalfall kein Problem, weil Deutschland als weitaus größter Kapitalgeber die Sperrminorität von 15 Prozent weit überschreitet. Aber wer weiß, ob das auch so bleibt? Ferdinand Wollenschläger:

100 "Wie schaut es aus mit der Gefahr, dass die Bundesrepublik Deutschland das Stimmrecht bei Verstößen oder behaupteten Verstößen gegen den ESM-Vertrag verliert?"

Dann wäre womöglich die Sperrminorität Deutschlands mit einem Mal nichts mehr wert.

105 Was folgt daraus? Wie kann das Bundesverfassungsgericht die deutsche Demokratie vor solchen hypothetischen Schreckensszenarien schützen? Und muss es dazu tatsächlich die Euroretter aufhalten und den ESM vorläufig oder endgültig stoppen?

Europarechtsexperte Ferdinand Wollenschläger ist sich ziemlich sicher, dass es das nicht tun wird:

110

"Ich denke, dass im Grundsatz die Beteiligung am ESM nicht für verfassungswidrig erklärt werden wird, aber dass das Bundesverfassungsgericht an den Knackpunkten vielleicht Vorgaben für die Handhabung des ESM-Vertrags machen wird."

115 Viele Experten glauben, dass Karlsruhe darauf bestehen wird, den ESM-Vertrag nur unter einem völkerrechtlichen Vorbehalt zu ratifizieren.

"Das bedeutet, dass vielleicht Karlsruhe die Bundesregierung verpflichtet, bei der Hinterlegung, bei der Zustimmung zu den Verträgen, um die es geht, Vorbehalte zu erklären, wie wir den Vertrag verstehen und ihn auslegen",

120

... erklärt Frank Schorkopf, Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht an der Universität Göttingen.

125 "Die Mitglieder der Bundesregierung haben ja erklärt, dass die Bundesrepublik Deutschland, ich glaube es war die Summe 190 Milliarden Euro, nur in Anführungszeichen hier sich finanziell verpflichtet. Das ist auch erklärt worden in der Verhandlung. Zum Beispiel könnte der Vorbehalt derart lauten, dass tatsächlich hier nur bis zu dieser Höhe eine finanzielle Verpflichtung eingegangen wird, und sollte in der Praxis des Vertrages die Verpflichtungen höher sein, müsste das dann neu ratifiziert werden, der Bundestag neu beschließen, dass da so Wenn-dann-Bedingungen aufgestellt werden, das wäre zum Beispiel so eine Möglichkeit des Vorbehalts."

130

Andere halten auch das noch für zu weitgehend.

135 "Es ist ja für das Bundesverfassungsgericht eine sehr schwierige Situation",

... meint der Staats- und Europarechtler Christoph Schönberger von der Universität Konstanz. Auch er ist sich sicher, dass Karlsruhe den ESM nicht stoppen wird. Selbst die Anordnung eines Vorbehalts hält Schönberger für unwahrscheinlich:

140

"Es kann ja die jetzige faktische Lage selbst nur sehr schwer einschätzen. Es kann auch nur sehr schwer einschätzen, was seine Entscheidung dann für mögliche Konsequenzen auf den Finanzmärkten und überhaupt in der Auswirkung auf die derzeitige Eurokrise haben wird, und deswegen meine ich, dass das Gericht hier sehr zur Vorsicht neigen wird."

145

Muss das Bundesverfassungsgericht nicht befürchten, mit der Anordnung eines deutschen Vorbehalts zum ESM die Erwartung der Märkte zu beflügeln, die Solidarität Deutschlands mit den wankenden Euro-Ländern sei nicht allzu belastbar? Auch Frank Schorkopf geht davon aus, dass das Bundesverfassungsgericht die mögliche Reaktion der Märkte ins Kalkül ziehen wird. Aber diese Rücksicht müsse Grenzen haben:

150

"Auf der anderen Seite steht das Verfassungsrecht aber auch nicht unter Marktvorbehalt."

Außerdem, so der Göttinger Europarechtler, habe die Drohung mit den übersensiblen Märkten sich schon einmal als trügerisch erwiesen:

155

"Wir sehen ja gerade in diesem Verfahren, dass das alles vielleicht gar nicht so heiß gegessen wird, wie es ist. Schauen Sie, nach der mündlichen Verhandlung hieß es, wir hätten jetzt ein paar Tage, zwei, drei Wochen Zeit."

160

Gegen die eindringlichen Warnungen der Finanzwelt, jede Verzögerung des ESM könne die Märkte in Aufruhr versetzen, hatten die Verfassungsrichter bei der mündlichen Verhandlung am 10. Juli darauf bestanden, sich die zu einer gründlichen Prüfung nötige Zeit zu nehmen - und das, obwohl zunächst nur eine Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutz ansteht. Für die Karlsruher Richter aber war klar, dass sie in ihrem Votum, das sie nun morgen abgeben werden, verlässlich eine Richtung vorgeben müssen. Die Verunsicherung auf den Märkten, aber auch bei den Bürgern Europas wäre sonst noch größer.

165

"Diese Szenarien sind ja auch immer ein politisches Instrument, die eigene Strategie gegen Kritik zu immunisieren, das darf man nicht vergessen."

170

Eine Ratifizierung unter Vorbehalt würde im Ergebnis keine allzu großen Turbulenzen auslösen, sagt Europarechtsexperte Frank Schorkopf:

175

"Man wird vielleicht in den ersten Minuten, wenn so ein Tenor kommt, Vorbehalt, zusammenzucken und es gibt eine Reaktion. Aber dann wird man das Urteil lesen und dann sehen, dass das gar nicht etwas so Ungewöhnliches ist."

Ob der Göttinger Europarechtsprofessor das verfassungsjuristische Auffassungsvermögen der Finanzmärkte da nicht überschätzt?

180

Sein Konstanzer Kollege Christoph Schönberger jedenfalls zweifelt, ob Karlsruhe es wagen wird, ein solches Risiko einzugehen.

185

"Wir werden am Ende wieder einmal eine Ja-Aber-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

erleben, in der die grundsätzliche Zustimmung zu den jetzt anstehenden Vertragsänderungen kombiniert wird mit einer Wiederholung, vielleicht einer gewissen Präzisierung der Integrationsgrenzen des Grundgesetzes, so wie das Bundesverfassungsgericht sie seit einigen Jahren immer wieder versucht zu präzisieren."

190

Um die Situation des zuständigen Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen, muss man in die Vergangenheit schauen, sagt Karlsruhe-Kritiker Christoph Schönberger:

195

"Der Zweite Senat ist im Grunde genommen schon selbst mit Schuld an der Situation, in der er jetzt steckt. Man muss da zurückgehen in das Jahr 1993. Damals hatte das Gericht es mit dem Vertrag von Maastricht zu tun",

200

... also dem europäischen Vertrag, mit dem die Europäische Union gegründet und die Basis für die Einführung des Euro gelegt wurde.

205

"Und als das Gericht sich mit diesem Vertragswerk zu beschäftigen hatte, hat es mehrere Orientierungsentscheidungen getroffen. Eine der wichtigsten, die es getroffen hat, war damals, dass es jedem einzelnen Bürger die Möglichkeit gegeben hat, gegen Vertiefungsschritte durch weitere Verträge unmittelbar mit der Verfassungsbeschwerde vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen. Und das stützt es auf die Wahlrechtsgarantie des Grundgesetzes."

210

Für Schönberger verfolgte der Senat damit eine klare Absicht: Er wollte dafür sorgen, dass Karlsruhe auch dann Gelegenheit bekommt, sich in die Fortentwicklung der europäischen Integration einzuschalten, wenn auf der politischen Bühne weitgehender Konsens herrscht und übergroße Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat den Integrationsschritt für richtig halten.

215

"Das scheint mir ein ganz zentraler Schritt gewesen zu sein, weil das Bundesverfassungsgericht sich damit gewissermaßen zur Bühne europaskeptischer, kritischer Stimmungen in der Bevölkerung gemacht hat, die aber im politischen System gewissermaßen ganz wenig Rückhalt hatten."

220

Möglicherweise, so der Konstanzer Rechtsprofessor, wolle der Senat damit eine Lücke füllen, die durch die deutsche Besonderheit entsteht, dass radikal euroskeptische Stimmungen trotz ihrer wachsenden Verbreitung in der Bevölkerung im Bundestag nur marginal vertreten sind. Trotzdem, so Schönberger, habe sich der Senat damit keinen Gefallen getan.

225

"Indem es das aber getan hat, hat es sich in die Situation manövriert, dass es bei jedem weiteren Integrationsschritt jedem Einzelnen die Möglichkeit eröffnet hat, die Karlsruher Bühne zu betreten und etwa in Form einer mündlichen Verhandlung all diese entsprechenden Bedenken auch zu artikulieren, um dann doch am Ende immer wieder zu derartigen Ja-aber-Entscheidungen zu kommen. Das scheint mir für das Gericht selbst keine sehr vorteilhafte Position zu sein. Es kann kurzfristig nutzen die Möglichkeit, dass die Bedenken in der Bevölkerung bei ihm gewissermaßen einen institutionellen Ort haben. Aber mittelfristig, weil es ja keine entsprechenden Antworten geben kann und die entsprechenden Erwartungen immer enttäuschen muss, ist das für das Gericht nicht ungefährlich."

230

Tatsächlich reproduziert der Senat seit 20 Jahren immer wieder das gleiche Muster: 1993 ließ er den Maastricht-Vertrag passieren, nahm aber gleichzeitig für sich in Anspruch, die nationale Identität Deutschlands und das politische Gewicht des Bundestags in einem vereinten Europa zu schützen. 2009 erklärte er den Vertrag von Lissabon für verfassungsgemäß, aber nicht ohne einen Katalog von Gesetzgebungsmaterien aufzustellen, deren Europäisierung das Demokratieprinzip im Grundgesetz

235

verbiete, und den Schritt in einen europäischen Bundesstaat an den Erlass einer völlig neuen Verfassung zu knüpfen.

240 Immer wieder versuchten euroskeptische Kläger den Senat beim Wort zu nehmen und zu erreichen, dass er die im Maastricht-Urteil errichtete und im Lissabon-Urteil verstärkte Integrationschranke tatsächlich senkt: 1998 bei der Euro-Einführung, 2000 im Streit um die europäische Bananenmarktordnung, zuletzt 2010 in der Diskussion um die Urteile des Europäischen Gerichtshofs. Doch jedes Mal wurden sie enttäuscht. Christoph Schönberger:

245 "In der Tat verhält sich das Gericht jetzt wirklich seit geraumer Zeit immer wieder nach dem Motto: Hunde, die bellen, beißen nicht. Es kündigt Kontrollen an, die nachher nicht kommen. Es kündigt Maßstäbe der Integrationsgrenzen an, die dann in konkreten Entscheidungen immer wieder zurückgenommen werden oder so ausdifferenziert werden, dass sie immer noch das erlauben, was gerade ansteht. Das ist ein Grundmechanismus, den wir beim Bundesverfassungsgericht eigentlich
250 seit dem Maastricht-Urteil in immer neuen Formen erleben können. Ich glaube, dass sich dieser Grundmechanismus perspektivisch abnutzt."

Die Gefahr dürfte auch in Karlsruhe erkannt worden sein, so der Konstanzer Juraprofessor:

255 "Die Alternative dazu müsste aus meiner Sicht eine stärkere Selbstbescheidung des Bundesverfassungsgerichts sein. Ich glaube, dass wir das in der Sache eigentlich auch erleben. Denn unter der Oberfläche dieser Verfassungsformeln von den Integrationsgrenzen erleben wir faktisch einen Rückzug des Bundesverfassungsgerichts von diesen europäischen Prozessen, vielleicht sogar als Gegenstück dazu eine immer detailliertere Kontrolle der innerdeutschen
260 Verfassungsvorgänge."

Das, so Schönberger, könnte erklären, warum das Bundesverfassungsgericht über den Sommer so viele radikale Entscheidungen verkündet hat, die sich gegen den nationalen Gesetzgeber richten:

265 "Gerade beim Zweiten Senat scheint mir eine derartige Dialektik immer deutlicher sichtbar zu sein, dass also dem für das Gericht selbst ja erkennbaren Bedeutungsverlust in europäischen Angelegenheiten, der sich symbolisch vielleicht noch eine Weile übertünchen lässt, dass dem entgegensteht die Tendenz des Gerichts, nun aber in den inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik - denken Sie etwa an die jüngste Wahlrechtsentscheidung - immer detaillierter,
270 immer schärfer zuzugreifen, schärfer, als es das in der Vergangenheit getan hat."

Die meisten Verfassungs- und Europajuristen sehen allerdings die Europa-Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts weit weniger kritisch als Schönberger. Sein Augsburger Kollege Ferdinand Wollenschläger etwa erinnert daran, dass die Karlsruher Urteile, auch wenn sie nie die
275 Integrationschranke senkten, keineswegs wirkungslos geblieben waren:

"Ich glaube, das ist eine Bedeutung, die den Urteilen nicht gerecht wird. Denken Sie allein an die Entscheidung zur Eurorettung, an die Entscheidung zur Begleitgesetzgebung mit Blick auf den Lissabon-Vertrag, die, was zum Beispiel die parlamentarische Beteiligung an der europäischen
280 Integration betrifft, doch große Fortschritte gebracht haben und eben da eine Einbindung des Parlaments gefordert haben."

Sollte die Autorität des Bundesverfassungsgerichts gelitten haben, ist dies bis jetzt jedenfalls in den Umfragen noch nicht ablesbar - im Gegenteil. Die vom Allensbach-Institut ermittelten
285 Popularitätswerte des Gerichts sind so hoch wie seit Jahrzehnten nicht mehr. In einer im August

veröffentlichten Umfrage gaben 68 Prozent der Befragten an, dass sie es gut finden, dass Karlsruhe über die deutsche Beteiligung am Euro-Rettungsschirm entscheidet. 75 Prozent vertrauen der Institution. Von solchen Werten können andere Verfassungsorgane, der Bundestag eingeschlossen, nur träumen.

290

Wie immer das Verfahren morgen in Karlsruhe ausgeht - ein Rekord ist ihm jetzt schon sicher. Mehr als 37.000 Bürgerinnen und Bürger haben sich an der Massen-Verfassungsbeschwerde gegen ESM und Fiskalpakt beteiligt. Ob das der einzige Grund ist, aus dem die Entscheidung ihren Platz in den Geschichtsbüchern findet, wird sich morgen zeigen.

295

© 2012 Deutschlandradio