

Leo Krause-Wichmann*

**Zur demokratischen Verantwortung der
Begründung internationaler Zahlungspflichten
mit Blick auf die Europäische
Finanzstabilisierungsfazilität – Zugleich
Besprechung von BVerfGE 129, 124 ff. und
BVerfGE 130, 318 ff.**

Abstract

Die Eurokrise gab dem *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)* in besonderer Weise Gelegenheit, an seine *Maastricht-* und *Lissabon-*Rechtsprechung anzuknüpfen. So konnte es vor allem detailliert die materiellen Grenzen der Übertragung des parlamentarischen Budgetrechts einerseits sowie die notwendigen parlamentarischen Beteiligungs- und Mitwirkungsbefugnisse andererseits darlegen. Verfassungsprozessual geboten und da die vom *BVerfG* zu beurteilende Konstruktion der *Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität* durch alle Raster fiel, entwickelte es seine Anforderungen dabei aus dem allgemeinen Maßstab des Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG. Der vorliegende Beitrag legt die in zwei bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen (BVerfGE 129, 124 ff. und 130, 318 ff.) entwickelten materiellen Grenzen und Mitwirkungsbefugnisse sowie deren Herleitung dar und setzt sie in einen größeren Zusammenhang.

* Der Verfasser ist Chefredakteur dieser Zeitschrift und studiert Rechtswissenschaft im achten Fachsemester an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Der Beitrag entstand als Studienarbeit im Sommersemester 2017 bei Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

A. Einleitung

Die Eurokrise und die zugehörige Rettungspolitik waren Gegenstand erbitterter Debatten. Obwohl der Akzent des öffentlichen Diskurses zur Eurokrise bisweilen mehr auf Erwägungen der Gerechtigkeit und Solidarität lag, ist deren demokratierelevante Dimension nicht zu vergessen. Ähnliche Gedanken werden im Zusammenhang mit der Globalisierung geäußert: Die zunehmende Verflechtung von Nationen fordert nicht nur die völkerrechtliche souveräne Gleichheit der Staaten heraus, sondern in bedeutenderem Maße die staatsrechtliche Volkssouveränität. Sie bindet die innerstaatliche Rechtsetzung in ein immer engeres Korsett aus Sachzwängen und internationalen Pflichten ein. Auf diese Weise erschwert die Globalisierung den Ausdruck des demokratischen Willens.¹

Insbesondere das Beispiel der Eurokrise vergegenwärtigt den geringen Manövrierraum, den Sachzwänge dem Nationalstaat lassen.² Die griechische Staatsschuldenkrise wurde durch die Verflechtung der Finanzmärkte zur Herausforderung aller Eurostaaten; ihre Unternehmungen, die „Ansteckungsgefahr“ auszuräumen, bewegten sich dabei im schmalen Korridor der vom Finanzmarkt zugelassenen Möglichkeiten und trieben sie in riskante Rettungseinrichtungen wie die „Rettungsschirme“.³

Der politische Spielraum, den solche Sachzwänge dem Staat und damit dem Volkssouverän lassen, ist nur in dem Maße gestaltbar, wie er nicht durch internationale Pflichten vorgegeben ist. Damit stellt sich die zentrale Herausforderung, wie dieser verbleibende Spielraum zu gestalten ist.⁴ Wer wie das *BVerfG* davon ausgeht, dass Demokratie nur innerhalb des Nationalstaats vollständig realisiert werden kann,⁵ wird skeptisch auf dessen Öffnung blicken. Es ist erstens zu fragen, ob es Bereiche gibt, die derartig demokratiesensibel sind, dass sie einer Öffnung gänzlich entzogen sind. Es stellen also zunächst materielle Fragen. Für diejenigen Bereiche, die einer Öffnung zugänglich sind, ist dann zweitens abzuwägen, inwieweit sie demokratische Begleitung durch natio-

¹ v. *Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, *ZaöRV* 63 (2003), 853 (855 ff.); *Volkmann*, Setzt Demokratie den Staat voraus?, *AöR* 127 (2002), 575 (576 ff.); *Kluth*, Parlamentarische Gesetzgebung im postnationalen Zeitalter, 2013, S. 15–24.

² *Kluth* (Fn. 1), S. 18.

³ *Calliess*, Referat zu Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, *VVDStRL* 71 (2011), 113 (115 ff.). Siehe zu den „Rettungsschirmen“ im Einzelnen auch unten **C. I.**

⁴ *Volkmann* (Fn. 1), S. 577.

⁵ *BVerfGE* 123, 267 (juris – Rn. 262), im Folgenden stammen alle Rn. von Urteilen aus juris; *Schönberger*, Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot, *Der Staat* 48 (2009), 535 (542 ff.).

nale Organe erfahren können und müssen.⁶ Dies sind kompetenzielle Fragen. Beide Topoi, materielle und kompetenzielle Fragen, sind die Leitmotive dieses Beitrags.

Der Beitrag befasst sich zuerst mit den allgemeinen Herausforderungen, die internationale Zahlungspflichten an die Demokratie stellen (**B.**). In einem zweiten Schritt werden diese Herausforderungen am Beispiel zweier Urteile des *BVerfG* zur Eurorettung (*BVerfGE* 129, 124 ff. und 130, 318 ff.) beleuchtet (**C.**). Im letzten Teil soll diese Rechtsprechung in Bezug zu anderen Verdikten des *BVerfG* gesetzt werden (**D.**).

B. Die Ausgangslage: Demokratie im Spannungsfeld mit internationalen Zahlungspflichten

Wie bereits angedeutet wurde, steht das Völkerrecht in einem Spannungsverhältnis mit nationalstaatlicher Demokratie (**I.**). Da das Budgetrecht dessen Kernbestandteil ist, ist die Demokratie in besonderem Maße durch den Gegensatz zwischen Budgetrecht und Zahlungspflichten herausgefordert (**II.**). Der internationale Charakter von Zahlungspflichten fügt diesen Beziehungen eine weitere Facette hinzu (**III.**).

I. Völkerrecht und Demokratie

Das Völkerrecht ist traditionell nicht darauf ausgerichtet, demokratischen Erwägungen Rechnung zu tragen, da es sich an die Staaten und nicht an die einzelnen Menschen als klassische Völkerrechtssubjekte richtet.⁷ Solange das Völkerrecht auf der Staatensouveränität und nicht auf dem staatsrechtlichen Begriff der Volkssouveränität beruht, steht es zwangsläufig im Konflikt mit der Demokratie.⁸ Auch stellen die Antworten des Völkerrechts auf die materiellen (**1.**) und kompetenziellen (**2.**) Fragen Herausforderungen für die Demokratie dar.

1. Materielle Herausforderungen

Im Wesentlichen bestehen in materieller Hinsicht zwei Herausforderungen für die Demokratie.

⁶ *Frenz*, Demokratiebegründete nationale Mitwirkungsrechte und Aufgabenreservate, *EWS* 2009, 345 (345 f., 348).

⁷ *Kokott*, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, *ZaöRV* 64 (2004), 517 (528 ff.).

⁸ *Ebd.*

Erstens reflektiert Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)⁹ die völkergewohnheitsrechtliche¹⁰ Regel, dass innerstaatliches Recht keine Rechtfertigung für die Nichterfüllung eines völkerrechtlichen Vertrags darstellt. Sie reiht sich damit in die Regeln zur Staatenverantwortlichkeit ein, wonach im Allgemeinen die innerstaatliche Rechtmäßigkeit einer Staatshandlung ihre Einstufung als völkerrechtswidrig unberührt lässt (Art. 3 Artikel zur Staatenverantwortlichkeit (ASR)¹¹).¹² Diese grundlegende¹³ Regel ist u.a. deshalb von besonderem Interesse, weil sie dazu führt, dass ein Staat sich auch nicht auf seine Verfassung – und damit auf die darin enthaltenen, der Demokratie Rechnung tragenden Bestimmungen – berufen kann, um völkerrechtliche Pflichten zu umgehen.¹⁴

Zweitens entfalten völkerrechtliche Bindungen eine besonders hohe Bindungskraft. Die Beendigung (bzw. Rücktritt oder Kündigung) eines völkerrechtlichen Vertrages ist im Interesse stabiler Vertragsbeziehungen allgemein nur eingeschränkt möglich (vgl. Art. 42 Abs. 2, 54, 56 WVRK).¹⁵ Die Art. 61 (Unmöglichkeit) und 62 (Grundlegende Änderung der Umstände) WVRK sind eng formuliert.¹⁶ Ähnlich hohe, wenn auch teilweise etwas niedrigere¹⁷ Anforderungen stellen die die Rechtswidrigkeit ausschließenden Umstände im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit auf. So haben sich Staaten in der Vergangenheit mehrfach erfolglos auf höhere Gewalt (Art. 23 ASR)¹⁸ bzw. auf Notstand

⁹ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969, in Kraft getreten am 27.1.1980; UNTS 1155, 18232; BGBl. II 1985, S. 927.

¹⁰ *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters*, Dschibuti v. Frankreich, ICJ Rep. 2008, 177 (Rn. 124).

¹¹ *International Law Commission*, Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, YBILC 2001 Vol. II Part 2, 26 ff.

¹² *Treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the Danzig Territory*, Gutachten, PCIJ Series A/B No. 44, 4 (24 f.); *Case Concerning Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI)*, USA v. Italien, ICJ Rep. 1989, 15 (Rn. 73).

¹³ *Contrat de prêt*, Italien u. Costa Rica, UNRIAA XXV, 21 (III Rn. 43–48, IV Rn. 7, 27).

¹⁴ *Treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the Danzig Territory*, Gutachten, PCIJ Series A/B No. 44, 4 (24).

¹⁵ *M. Fitzmaurice*, in: Wolfrum, MPEPIL, Februar 2010, Stichwort: Treaties, Rn. 71.

¹⁶ *Ebd.*, Rn. 75; Crawford, *State Responsibility – The General Part*, 2013, S. 299.

¹⁷ *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, Ungarn u. Slowakei, ICJ Rep. 1997, 7 (Rn. 101 f.); *International Law Commission*, Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts Commentary, YBILC 2001 Vol. II Part 2, 31 (Art. 23 Rn. 4).

¹⁸ Vgl. *The “Société Commerciale de Belgique”*, Belgien v. Griechenland, PCIJ Series A/B No. 78, 160 (177 f.); *Case Concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France*, Königreich der Serben, Kroaten u. Slowenen u. Frankreich, PCIJ Series A No. 20, 4 (39 f.); *Affaire de l’indemnité russe*, Russland u. Osmanisches Reich, UNRIAA XI, 421 (443).

(Art. 25 ASR)¹⁹ berufen, um einen Zahlungsausfall oder dergleichen aus wirtschaftlichen oder finanziellen Gründen zu rechtfertigen.²⁰

Ferner entspricht es dem Völkergewohnheitsrecht, dass selbst Revolutionen die Kontinuität eines Staates nicht berühren und daher Verpflichtungen aus vorrevolutionären Zeiten bestehen lassen.²¹ Das undemokratische Potenzial dieser Regelung wird im sog. *Tinoco*-Schiedsfall (1923) deutlich: Die demokratische gewählte Regierung Costa Ricas konnte sich nicht darauf berufen, dass internationale Zahlungspflichten deshalb nichtig waren, weil sie von ihrer *diktatorischen* Vorgängerin eingegangen wurden.²² Dieser Fall wurde zum Anlass genommen, die Lehre von den sog. „Tyrannenschulden“ („*odious debt*“) zu entwickeln. Nach dieser Theorie wären von einem Diktator eingegangene Zahlungspflichten beim Erfüllen weiterer Voraussetzungen für eine demokratische Nachfolgerregierung nicht einzulösen.²³ Der völkergewohnheitsrechtliche Charakter dieser Lehre ist allerdings umstritten; zudem ist sie sehr unbestimmt.²⁴

Völkerrechtliche Verträge sind somit eine Möglichkeit, Staaten langfristig oder sogar unbefristet zu binden; mittelbar wird damit auch die Bevölkerung des Staates gebunden.²⁵ Dies ist aus demokratischer Perspektive problematisch, da Demokratie auf Umkehrbarkeit von Entscheidungen angelegt ist.²⁶

2. Kompetenzielle Herausforderungen

Im kompetenzieller Hinsicht besteht folgende Herausforderung: Bereits der Vertragsschluss steht in Spannung zur Demokratie, da in der Regel die Exekutivorgane eines Staates international handeln. Völkergewohnheitsrechtlich werden Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister kraft Amtes auf

¹⁹ Vgl. ICSID Case No. ARB/03/19, Decision on Liability, 30.7.2010 (Rn. 249–265) (*Suez et al. v. Argentinien*) [verfügbar in Oxford Reports on International Investment Claims (IIC) 443 (2010)]; cgl. ICSID Case No. ARB/07/17, Final Award, 17.5.2011 (Rn. 344–360) (*Impregilo SpA v. Argentinien*) [IIC 498 (2011)], bestätigt in Decision on Annulment, 24.1.2014 (Rn. 203) [IIC 627 (2014)].

²⁰ Siehe im Allgemeinen: *Cranford* (Fn. 16), S. 298 f., 307 f.

²¹ *Zimmermann*, in: Wolfrum, MPEPIL, August 2006, Stichwort: Continuity of States Rn. 1, 9.

²² *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims*, Großbritannien v. Costa Rica, UNRIIA I, 369 (376 ff.); *Cranford*, Democracy and International Law, BYIL 64 (1993), 113 (118).

²³ *Paulus*, in: Wolfrum, MPEPIL, September 2014, Stichwort: Debts, Rn. 25 ff.

²⁴ *Ebd.*, Rn. 31.

²⁵ *Henseler*, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983), 489 (490 ff.); *Cranford* (Fn. 22), S. 118 f.; *Bauer*, Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie, 1998, S. 45.

²⁶ Siehe unten **B. II. 2.**

internationaler Ebene als befugt angesehen, ihren Staat völkerrechtlich zu binden.²⁷ Diese Exekutivorgane können auf diese Weise ohne demokratische Rückkopplung Bindungen eingehen und beenden.²⁸ Auch im Zuge der Eurokrise war zu beobachten, dass sich die Entscheidungsräume zu Lasten der Parlamente und zu Gunsten der Exekutive in den Europäischen Rat verschoben haben.²⁹

Einziges³⁰ Einfallstor für nationales Recht ist Art. 46 WVRK. Gemäß Art. 46 WVRK kann ein Staat einen Vertrag anfechten, wenn die Zustimmung zum Vertrag unter offenkundiger Verletzung einer innerstaatlichen Zuständigkeitsvorschrift von grundlegender Bedeutung erteilt wurde. Die parlamentarische Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen (etwa Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG) ist wegen ihrer demokratischen Relevanz von einer solchen grundlegenden Bedeutung.³¹ Diese Norm dient damit auch dem demokratischen Prinzip. Die Ausnahme des Art. 46 WVRK ist aber eine enge.³² Sofern der Vertrag nämlich beispielsweise von Staatsoberhäuptern, Regierungschefs oder Außenministern geschlossen wurde,³³ sind die Anforderungen an die Offenkundigkeit besonders streng, da deren Vertragsschlusskompetenz vermutet wird.³⁴ Zudem ist auf Grund des Wortlauts der Vorschrift klar, dass sie sich nur auf kompetenzielle Fragen bezieht; sie ist nicht anwendbar bei Konflikten zwischen materiellen Verfassungsnormen und Völkervertragsrecht.³⁵

²⁷ Siehe nur *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002)*, Demokratische Republik Kongo v. Ruanda, ICJ Rep. 2006, 6 (Rn. 46); speziell den Vertragsschluss bzw. -beendigung betreffend: Art. 7 Abs. 2, 67 Abs. 2 WVRK.

²⁸ Vgl. BVerfGE 68, 1 (Rn. 132); *Crawford* (Fn. 22), S. 117 f.; *Bauer* (Fn. 25), S. 45.

²⁹ *Nettesheim*, Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, 1409 (1409); *Callies*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 (2); vgl. *Kluth* (Fn. 1), S. 19.

³⁰ Art. 46 WVRK bestätigt auf Grund seiner negativen Formulierung gleichsam die Grundregel des Art. 27 S. 1 WVRK, vgl. auch Art. 27 S. 2 WVRK; *Rensmann*, in: *Dörr/Schmalenbach*, Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Aufl. 2018, Art. 46 Rn. 22.

³¹ *Bothe*, in: *Corten/Klein*, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2011, Art. 46 (1969), Rn. 2, 12 ff.; *Rensmann*, in: *Dörr/Schmalenbach* (Fn. 30), Art. 46 Rn. 33.

³² *M. Fitzmaurice/Elias*, Contemporary Issues in the law of Treaties, 2005, S. 381.

³³ Vgl. oben Fn. 27.

³⁴ *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*; Kamerun v. Nigeria, Äquatorialguinea als Intervent, ICJ Rep. 2002, 303 (Rn. 265); *M. Fitzmaurice/Elias* (Fn. 32), S. 378–381; *Rensmann*, in: *Dörr/Schmalenbach* (Fn. 30), Art. 46 Rn. 23, 47.

³⁵ *Bothe*, in *Corten/Klein* (Fn. 31), Art. 46 (1969), Rn. 11; *Rensmann*, in: *Dörr/Schmalenbach* (Fn. 30), Art. 46 Rn. 33.

Zusammengefasst sind die zentralen völkerrechtlichen Herausforderungen erstens die starke Bindungskraft eingegangener Pflichten, die der auf Umkehrbarkeit angelegten Demokratie zuwiderläuft und zweitens die Exekutivlastigkeit, die eine Umgehung nationaler Parlamente ermöglicht. Die zwischenstaatliche Schiedsgerichtsbarkeit hat die Gültigkeit dieser Grundsätze auch angesichts des Erfordernisses parlamentarischer Zustimmung zu Kreditaufnahmen bestätigt.³⁶

II. Demokratie und Budgetrecht

Das parlamentarische Budgetrecht ist fest im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) verankert (1.). Zahlungspflichten bzw. Gewährleistungsübernahmen stellen eine Herausforderung für das parlamentarische Budgetrecht und damit die Demokratie dar (2.).

1. Die politische und demokratische Bedeutung des Haushalts

Wegen der Bedeutung des Haushaltsplans geht mit der Sicherung des Budgetrechts die Sicherung politischer Gestaltungsfähigkeit einher (a)).³⁷ Das Budgetrecht selbst ist u.a. deswegen stark demokratisch verankert (b)).

a) Die politische Bedeutung des Haushalts

Dem Haushaltsplan (Art. 110 GG) kommt eine überragende Rolle zu, da er die Politik und Prioritäten der Staatsführung widerspiegelt.³⁸ In ihm manifestieren sich die Ziele und Aufgaben des Staates in wirtschaftlicher und gesamtpolitischer Hinsicht in umfassender und quantifizierbarer Weise.³⁹ Weil im Haushaltsplan die zentralen politischen Weichenstellungen erfolgen, ist er ein bedeutendes Gestaltungsmittel.⁴⁰ Das BVerfG qualifiziert ihn deshalb als ein „Regierungsprogramm in Gesetzesform“, da er der Ort „konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen“ ist.⁴¹ Das BVerfG hob diese Bedeutung des Haushaltsplans in seinen Entscheidungen zur Eurorettung nachdrücklich hervor.⁴²

³⁶ *Contrat de prêt*, Italien u. Costa Rica, UNRIAA XXV, 21 (IV Rn. 27, 45–48).

³⁷ BVerfGE 135, 317 (Rn. 161); Dietlein, in: BeckOK-GG, Ed. 37, Stand: 15.5.2018, Art. 79 Rn. 36.1.

³⁸ Siekmann, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 2; Diehm, in: Becker/Lange, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts III, 2014, S. 526 (534 f.).

³⁹ BVerfGE 79, 311 (Rn. 55); 129, 124 (Rn. 123); VerfGH RLP, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

⁴⁰ BVerfGE 79, 311 (Rn. 56); Siekmann, in: Sachs (Fn. 38), Art. 110 Rn. 2.

⁴¹ BVerfGE 79, 311 (Rn. 55); 123, 267 (Rn. 256); 129, 124 (Rn. 123).

⁴² BVerfGE 129, 124 (Rn. 121 ff.); 130, 318 (Rn. 107).

b) Die demokratische Bedeutung des Haushalts

Die Feststellung des Haushaltsplans erfolgt gemäß Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG durch Gesetz. Als Ausdruck der parlamentarischen Budgethoheit hat der Haushaltsplan unter allen Aufgaben des Bundestages eine herausragende Bedeutung.⁴³ Das Budgetrecht zählt auch verfassungsgeschichtlich zu den wichtigsten Rechten des Parlaments.⁴⁴ Der Bundestag hat durch die Feststellung des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 2 GG) und Art. 115 GG eine „*überragende verfassungsrechtliche Stellung*“.⁴⁵ Das Budgetrecht erweist sich zudem als schlagkräftiges Werkzeug zur Kontrolle der Regierung (vgl. Art. 114 GG) gerade in denjenigen Bereichen, in denen die Regierung ansonsten nicht an strenge parlamentarische Vorgaben gebunden ist.⁴⁶ Das Budgetrecht ist deshalb Manifestation der Gewaltenteilung und, da es dem Bundestag zukommt, vor allem Manifestation der Demokratie.⁴⁷

Aus all diesen Gründen ist das parlamentarische Budgetrecht nicht nur fester Kernbestandteil der deutschen Verfassungstradition.⁴⁸ Das *BVerfG* zählt es seit *Lissabon* sogar zum Kern des Demokratieprinzips, der über Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG geschützt ist; die nationale Haushaltsautonomie sei eine nicht entäußerbare Kompetenz.⁴⁹

2. Herausforderungen durch Gewährleistungsübernahmen

Die Eurorettung nutzte das Werkzeug der Gewährleistungsübernahme in erheblichem Maße. Gewährleistungen, zu deren Übernahme gemäß Art. 115 Abs. 1 GG eine Ermächtigung durch Gesetz notwendig ist, sind mit Bürgschaften vergleichbar.⁵⁰ Art. 115 Abs. 1 GG steht allerdings nicht für sich, sondern muss im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip gesehen und ausgelegt werden; das Demokratieprinzip ist eine verfassungsimmanente Schranke für das Budgetrecht.⁵¹

⁴³ *Diehm* (Fn. 38), S. 534.

⁴⁴ *StGH BW*, NVwZ 2012, 300 (301); *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 110 Rn. 11.

⁴⁵ BVerfGE 129, 124 (Rn. 122); 130, 318 (Rn. 106).

⁴⁶ BVerfGE 129, 124 (Rn. 122); *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 110 Rn. 14.

⁴⁷ BVerfGE 129, 124 (Rn. 122); *StGH BW*, NVwZ 2012, 300 (301).

⁴⁸ BVerfGE 123, 267 (Rn. 252 ff.); 129, 124 (Rn. 122); *StGH BW*, NVwZ 2012, 300 (301).

⁴⁹ BVerfGE 123, 267 (Rn. 245, 249, 252 ff.); 129, 124 (Rn. 129).

⁵⁰ *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 115 Rn. 17; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, 14. Aufl. 2016, Art. 115 Rn. 4.

⁵¹ BVerfGE 79, 311 (Rn. 54); *Kube*, in: Maunz/Dürig, 82. EL 2018, Art. 115 Rn. 1; *Diehm* (Fn. 38), S. 536.

Demokratie bedeutet Herrschaft auf Zeit. In finanzieller Hinsicht schlägt sich das Demokratieprinzip deshalb im Prinzip der jährlichen Aufstellung von Einnahmen und Ausgaben nieder (Art. 110 Abs. 2 GG).⁵² Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass die Minderheit von heute die Mehrheit von morgen sein kann.⁵³ In irreversiblen Entscheidungen oder solchen mit sehr langer Bindungswirkung kann sich jedoch eine alte Mehrheit verewigen; sie nimmt so späteren Mehrheiten die Entscheidung ab, indem sie ihnen Sachverhalte der Disposition entzieht.⁵⁴ Kredite und auch Gewährleistungen binden spätere Gesetzgeber und müssen von ihnen bei ihrer Haushaltsplanung berücksichtigt werden.⁵⁵ Mit Kreditaufnahmen oder Gewährleistungsübernahmen über die Wahlperiode hinaus bestimmt eine Generation nicht nur über eigene Lasten, sondern auch über diejenigen folgender Generationen.⁵⁶ Wenn Demokratie die Korrigierbarkeit voriger Entscheidungen bedeutet, ist dies in einer repräsentativen Demokratie umso mehr geboten, als die Repräsentanten selbst nicht souverän sind und die Korrigierbarkeit ihrer Entscheidungen durch das souveräne Volk einschränken.⁵⁷ Die Einführung der „Schuldenbremse“ steht beispielhaft dafür, dass es auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber ein Anliegen war, die Handlungsspielräume der Gegenwart zu Gunsten ihrer künftigen Sicherung zu begrenzen.⁵⁸ Die Begrenzung des Budgetrechts des gegenwärtigen Bundestages ist nötig, um sein künftiges Budgetrecht zu bewahren.⁵⁹

Trotzdem steht das Demokratieprinzip nicht jeder Gewährleistungsübernahme entgegen: Vielmehr kommt es auf den Einzelfall unter Berücksichtigung des Umfangs der Risiken, ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrer Tragweite an.⁶⁰ Denn Aufgabe eines Gesetzgebers ist es auch, über die Wahlperiode hinaus zu planen.⁶¹ Überdies kann man dem Demokratieprinzip kein absolutes Verbot zukunftsbindender Entscheidungen entnehmen, da man die Demokratie sonst

⁵² Verfassungsbeschwerde v. 21.5.2010 (abgedruckt in *Murswiek*, Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht – „Euro-Rettungsschirm“, Europäischer Stabilitätsmechanismus und Rettungsmaßnahmen der EZB – Dokumentation der Schriftsätze und systematische Einführung, 2016, S. 56 (84)); *Pünder*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 58.

⁵³ BVerfGE 44, 125 (Rn. 52); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 20 II Rn. 52.

⁵⁴ *Henseler* (Fn. 25), S. 490 ff.

⁵⁵ *Kube*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 115 Rn. 1; *Pünder* (Fn. 52), § 123 Rn. 14, 58.

⁵⁶ *Pünder* (Fn. 52), § 123 Rn. 58.

⁵⁷ *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 16.

⁵⁸ BVerfGE 135, 317 (Rn. 169).

⁵⁹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 125); *Pünder* (Fn. 52), § 123 Rn. 59.

⁶⁰ *Kube/Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 (1916).

⁶¹ BVerfGE 79, 311 (Rn. 90).

ihrer Handlungsfähigkeit beraubte.⁶² Letztlich kommt dem Gesetzgeber auch ein Spielraum zu, das Ergebnis dieses Abwägungsprozesses zu gestalten, da er trotz allem demokratisch legitimiert ist.⁶³

Im Lichte des Demokratieprinzips bedürfen die Kreditaufnahme und Gewährleistungsübernahme jedenfalls einer Rechtfertigung.⁶⁴ Diese findet sich in Art. 115 Abs. 1 GG, der damit auch das abstrakte Demokratieprinzip konkretisiert.⁶⁵ Zu bedenken ist, dass der das parlamentarische Budgetrecht schützende Kern des Demokratieprinzips über Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG höherrangig ist als Art. 115 GG; deshalb kann das Demokratieprinzip Gewährleistungsübernahmen nach Art. 115 Abs. 1 GG notfalls einschränken⁶⁶ – sofern sich diese Beschränkungen nicht bereits aus einer Auslegung des Art. 115 Abs. 1 GG ergeben.⁶⁷ Das *BVerfG* kommt zu dem Ergebnis, dass Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt ist, wenn „*sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.*“⁶⁸

III. Budgetrecht und Völkerrecht

Im zwischenstaatlichen Bereich steht das Demokratieprinzip indes nicht isoliert. Es muss mit dem Grundsatz der offenen Staatlichkeit (Präambel S. 1, Art. 23 Abs. 1, 24 Abs. 1 GG) abgewogen werden. Dieser erhebt die internationale Zusammenarbeit zum Staatsziel und mandatiert die Entscheidungsträger entsprechend.⁶⁹ Das *BVerfG* hat ausdrücklich festgehalten, dass auch das Demokratieprinzip in diesem Lichte gesehen werden muss.⁷⁰

Da dieser Grundsatz die internationale Zusammenarbeit zum Staatsziel erhebt, würde ihm eine Grundgesetz-Auslegung zuwiderlaufen, die die Bundesrepublik faktisch vertragsunfähig machte.⁷¹ Die demokratisch gebotene Begrenzung des parlamentarischen Budgetrechts darf der Bundesrepublik die Eingehung finan-

⁶² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 20 II Rn. 54.

⁶³ BVerfGE 135, 317 (Rn. 173).

⁶⁴ *Kube*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 115 Rn. 1; *Pänder* (Fn. 52), § 123 Rn. 14 f., 54 ff.

⁶⁵ BVerfGE 79, 311 (Rn. 90); 130, 318 (Rn. 111); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 1.

⁶⁶ *Ruffert*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, EuR 2011, 842 (848).

⁶⁷ Verfassungsbeschwerde in *Mursniak* (Fn. 52), S. 84.

⁶⁸ BVerfGE 129, 124 (Rn. 121); 135, 317 (Rn. 161).

⁶⁹ BVerfGE 111, 307 (Rn. 33); *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 14. Aufl. 2017, Art. 24 Rn. 1; *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 24 Rn. 6 ff.

⁷⁰ BVerfGE 63, 343 (Rn. 98).

⁷¹ BVerfGE 58, 1 (Rn. 105).

ziell bedeutender Verpflichtungen auf internationaler Ebene nicht kategorisch verwehren, da sie sich ansonsten nur an „ausgabenneutralen“ zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen beteiligen könnte.⁷² Mithin ist das Demokratieprinzip nicht schon daher verletzt, weil zwischen- und überstaatliche Pflichten in finanzpolitischer Hinsicht einen erheblichen Umfang annehmen.⁷³ In kompetenzieller Hinsicht gilt jedoch, dass auch internationale Öffnungen der Bundesrepublik den Bundestag nicht seiner Eigenschaft als Ort, „an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird“, berauben dürfen.⁷⁴

C. Der Anwendungsfall: Demokratische Verantwortung im Rahmen der Eurorettung

Mit der Eurorettung stellte sich die Frage, wie oben dargestellte allgemeine Herausforderungen miteinander in Einklang zu bringen sind. Um die Entscheidungen des *BVerfG* besser zu verstehen, muss zunächst die Konstruktion der Eurorettung erläutert werden (**I.**). Anschließend ist zu zeigen, dass sich das Demokratieprinzip wegen der Unmaßgeblichkeit anderer Verfassungsnormen (**II.**) im Kontext der Eurorettung als alleiniger Maßstab etablieren konnte (**III.**). Die daraus gewonnene Lösung wird vorgestellt (**IV.**).

I. Die Konstruktion der Eurorettung

Im Rahmen der Eurorettung muss ein ganzes Konvolut verschiedener Maßnahmen auseinandergelassen werden. Hier sollen nur die Griechenlandhilfe (**1.**) und der erste Euro-Rettungsschirm (**2.**) Gegenstand sein. Letzterer wurde vom zweiten Euro-Rettungsschirm abgelöst (**3.**).

1. Die Griechenlandhilfe

Am 2.5.2010 beschlossen die Eurostaaten die erste Rettungsmaßnahme („Griechenlandhilfe“). Die Hilfe bestand aus aufeinander abgestimmten, aber bilateral und separat vereinbarten Krediten der Eurostaaten an Griechenland, die sie der Hellenischen Republik nur unter strengen Auflagen zur Haushaltsanierung gewährten.⁷⁵ Die Konditionen dieser Kredite waren weitaus günstiger als diejenigen, die Griechenland bei einer Finanzierung am Kapitalmarkt hätte eingehen müssen.⁷⁶ Die *KfW-Bank* valutierte die deutschen Kredite; § 1 Abs. 1 S. 1 des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes (WFStG)⁷⁷ ermächtigte das

⁷² *Diehm* (Fn. 38), S. 536 f.

⁷³ BVerfGE 129, 124 (Rn. 124).

⁷⁴ Ebd.; BVerfGE 130, 318 (Rn. 109).

⁷⁵ BVerfGE 129, 124 (Rn. 4 f.).

⁷⁶ Ebd., Rn. 4 f.

⁷⁷ BGBl. I 2010, S. 537.

Bundesministerium für Finanzen am 7.5.2010, Gewährleistungen für diese Kredite i.H.v. bis zu 22,4 Mrd. € zu übernehmen.⁷⁸ Kein Eurostaat war für die Kredite eines anderen verantwortlich.⁷⁹

2. Der erste Euro-Rettungsschirm, insb. die *EFSS SA*

Noch am Tag der Verabschiedung des WFStG beschloss der Rat der Europäischen Union das Aufspannen eines Rettungsschirms:⁸⁰ Dieser Rettungsschirm hatte ein Volumen von 750 Mrd. € und bestand aus drei Komponenten, nämlich aus Krediten (i) des Internationalen Währungsfonds i.H.v. 250 Mrd. €, (ii) der Europäischen Union i.H.v. 60 Mrd. € und (iii) der einzelnen Eurostaaten i.H.v. 440 Mrd. €.⁸¹ Die Europäische Union gewährte ihre Darlehen im Rahmen des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM). Über eine Verordnung⁸² rief sie den EFSM ins Leben.

Die Kredite der einzelnen Eurostaaten wurden über die europäische Finanzstabilisierungsfazilität (*EFSS SA*) organisiert. Die Einführung der *EFSS SA* sagten die Regierungsvertreter am 9.5.2010 in einem Beschluss des Rates der EU verbindlich zu.⁸³ Am 7.6.2010 wurde sie vom Großherzogtum Luxemburg durch Gesellschaftsvertrag⁸⁴ gegründet.⁸⁵ Zusätzlich legten die Eurostaaten einerseits und die *EFSS SA* andererseits in einem privatrechtlichen⁸⁶ Rahmenvertrag⁸⁷ weitere Einzelheiten fest.

⁷⁸ BVerfGE 129, 124 (Rn. 6 ff.); *Sauer*, Staatsrecht III, 4. Aufl. 2016, § 9 Rn. 45b.

⁷⁹ Ebd., Rn. 5.

⁸⁰ *Rat der Europäischen Union*, Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) vom 9. Mai 2010, 10.5.2010, Dok.-Nr. 9602/10, S. 3.

⁸¹ Ebd., S. 3; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 1315 ff.

⁸² Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus.

⁸³ *Rat der Europäischen Union*, Beschluss der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten und Beschluss der Vertreter der Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten, 10.5.2010, Dok.-Nr. 9614/10, S. 2.

⁸⁴ Der Gesellschaftsvertrag ist hier abrufbar:

https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/efsf_status_coordonnes_23avr12014.pdf (zuletzt abgerufen am 30.7.2018).

⁸⁵ BVerfGE 129, 124 (Rn. 31); vgl. Präambel Abs. 2 Rahmenvertrag.

⁸⁶ Gemäß Art. 16 Abs. 1 Rahmenvertrag unterliegt er englischem Recht, also nicht dem Völkerrecht; Sicht der Bundesregierung in BT-Drucks. 17/2569, S. 2 f.; aus politischer Sicht kritisch dazu *Müller-Graff*, Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, *Integration* 2011, 289 (295); *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 104.

⁸⁷ Der Rahmenvertrag ist hier abrufbar:

https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf (zuletzt abgerufen am 30.7.2018).

Die *EFSF SA* ist gemäß Art. 1 Abs. 1, 24 Gesellschaftsvertrag eine *société anonyme* (Aktiengesellschaft) luxemburgischen Rechts. Ihr Grundkapital beträgt ca. 28,5 Mio. € (Art. 5 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Um ihre Kredite von bis zu 440 Mrd. € an die notleidenden Eurostaaten refinanzieren zu können, begibt die *EFSF SA* u.a. Anleihen am Sekundärmarkt (Art. 3, 9 Gesellschaftsvertrag, vgl. Art. 2 Abs. 2 Rahmenvertrag).⁸⁸ Da die *EFSF SA* ihre Anleihen nur dann zu günstigen (und für die Rettungspolitik sinnstiftenden) Konditionen begeben kann, wenn sie über die höchste Bonitätsstufe verfügt, übernehmen die Eurostaaten Garantien zu ihren Gunsten (Präambel Abs. 4, Art. 2 Abs. 3 Rahmenvertrag).⁸⁹ Das heißt, die Mitgliedsstaaten stellen selbst keine finanziellen Mittel bereit, sondern garantieren v.a., dass die EFSF die von ihr ausgegebenen Anleihen rechtzeitig und vollständig bedient (Art. 2 Abs. 4 Rahmenvertrag).⁹⁰ Nach Art. 13 Abs. 8 Rahmenvertrag übernehmen die Eurostaaten die Aktien der *EFSF SA* in einem bestimmten Verhältnis.

Weil unter den Garantiegebern auch zahlungsausfallgefährdete Staaten sind, müssen die Garantien, um der *EFSF SA* die höchste Bonität zu sichern, das Kreditvolumen von 440 Mrd. € übersteigen; nur so haften im Falle des Zahlungsausfalls der *EFSF SA* genügend zahlungsfähige Eurostaaten für diese Summe.⁹¹ Die Garantien der Staaten sind auf einen bestimmten Betrag begrenzt, der sich aus ihrer Beteiligung am Kapital der EZB (Annex 2 Rahmenvertrag) errechnet; die Garantiegeber haften nicht gesamtschuldnerisch.⁹² Die Bundesrepublik sollte demnach zunächst für ca. 147,6 Mrd. €⁹³ haften.

Damit die Bundesrepublik diesen Verpflichtungen nachkommen konnte, wurde bereits zuvor, am 22.5.2010, das Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG)⁹⁴ verabschiedet. Dieses rein innerstaatlich relevante Gesetz ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen zur Übernahme der Garantien.⁹⁵ Das StabMechG wurde anschließend zwei Mal geändert und auf diese Weise u.a. die Haftungssummen erhöht.⁹⁶

⁸⁸ *Kube/Reimer* (Fn. 60), S. 1911; *Lewinski*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts X, 3. Aufl. 2012, § 217 Rn. 73.

⁸⁹ *Kube/Reimer* (Fn. 60), S. 1911.

⁹⁰ *Lewinski* (Fn. 88), § 217 Rn. 73 spricht insofern von einer Hebelung.

⁹¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 17 f.); BT-Drucks. 17/6916, S. 1, 4.

⁹² BT-Drucks. 17/6916, S. 4.

⁹³ § 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1 Abs. 6 StabMechG i.d.F. v. 23.5.2010.

⁹⁴ BGBl. I 2010, S. 627.

⁹⁵ *Kube/Reimer* (Fn. 60), S. 1912.

⁹⁶ BGBl. I 2011, S. 1992 und BGBl. I 2012, S. 1166.

3. Ablösung der EFSF SA durch den zweiten Euro-Rettungsschirm

Von Anfang an war vorgesehen, dass die *EFSF SA* nach dem 30.6.2013 keine neuen Darlehen mehr vergibt (Art. 4 Gesellschaftsvertrag). Die *EFSF SA* selbst wurde indes auf unbestimmte Zeit gegründet und besteht, solange anfallende Zahlungsströme abzuwickeln sind (Art. 4 Gesellschaftsvertrag, Art. 11 Abs. 1, Abs. 2 Rahmenvertrag). Ihre Nachfolge hat am 27.9.2012 der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (*ESM*) angetreten (vgl. Art. 13 Abs. 10 Rahmenvertrag). Der *ESM* ist eine von der EU getrennte internationale Organisation, die die Eurostaaten durch einen völkerrechtlichen Vertrag (*ESM-Vertrag*)⁹⁷ gründeten.⁹⁸

II. Unmaßgeblichkeit der Art. 23, 24 Abs. 1, 59 Abs. 2 GG

Die *EFSF SA* war Gegenstand zweier Entscheidungen des *BVerfG*. Sowohl der *EFSF*-Entscheidung (BVerfGE 129, 124 ff.) als auch der *Sondergremium*-Entscheidung (BVerfGE 130, 318 ff.) lag dabei ein verfassungsprozessual bedingter enger Prüfmaßstab zu Grunde, der sich auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 bzw. S. 2 GG konzentrierte. Dabei geraten die auf den ersten Blick treffenderen Art. 23, 24 Abs. 1 und 59 Abs. 2 S. 1 GG aus dem Blickfeld. Es soll unterschieden werden zwischen materiellen (1.) und kompetenziellen (2.) Fragen. Dazu werden die Regelungen kurz vorgestellt (a)) und der Sachverhalt der Eurorettung unter die Regelungen subsumiert (b)). Als Ergebnis lässt sich vorweg festhalten, dass diese Normen für den vom *BVerfG* zu beurteilenden Sachverhalt nicht maßgeblich sind.

1. Materielle Fragen

Materielle Fragen betreffen inhaltliche Grenzen internationaler Vereinbarungen auf Grund des Demokratieprinzips.

a) Allgemeine Erwägungen zu materiellen Fragen

Im Allgemeinen gilt, dass sich alle Akte der deutschen öffentlichen Gewalt am gesamten grundgesetzlichen Maßstab messen lassen müssen (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG).⁹⁹ Darin ist auch das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG eingeschlossen.

⁹⁷ Unterzeichnet am 2.2.2012, In Kraft getreten am 27.9.2012; BGBl. II 2012, S. 983.

⁹⁸ *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 81), Rn. 1319 ff.; *Dittert*, Die Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion – Ein juristischer Blick auf die Euro-Rettung, *StudZR-Ausbildung* 2017, 175 (184).

⁹⁹ Dies gilt auch für Vertragsgesetze i.S.d. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG; vgl. BVerfGE 4, 157 (Rn. 37); *Butzer/Haas*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke* (Fn. 69), Art. 59 Rn. 108; *Pieper*, in: *BeckOK-GG* (Fn. 37), Art. 59 Rn. 50; *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 4.

Auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen (außer der EU) ist zunächst Art. 24 Abs. 1 GG anwendbar.¹⁰⁰ Art. 24 Abs. 1 GG enthält keine expliziten materiellen Grenzen. Diese ergeben sich aber aus dem Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes unter Abwägung mit dem Grundsatz der offenen Staatlichkeit.¹⁰¹ Im Ausgangspunkt wird für die Struktur- und Bestandssicherung deshalb Art. 79 Abs. 3 GG als verfassungsimmanente Mindestgewährleistung angesehen; andernfalls könnte der einfache Gesetzgeber durch eine Flucht in internationale Organisationen Gesetze erlassen, die selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht erlassen könnte.¹⁰²

Im Rahmen der europäischen Integration sind die Grenzen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG einschlägig. Sie kommen insbesondere, aber nicht nur, bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU i.S.v. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG in Betracht.¹⁰³ Die Grenzen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG selbst sind nicht streng.¹⁰⁴ Über die Bestandssicherungsklausel (Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG), die mit der Struktursicherungsklausel (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) verwandt ist, schützt die Norm nur den *Kern* des Demokratieprinzips.¹⁰⁵ Andererseits genügt für ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG nicht die einfache Mehrheit, sondern nur die Zwei-Drittel-Mehrheit nach Art. 79 Abs. 2 GG.¹⁰⁶

b) Subsumtion

Da sowohl die Griechenlandkredite als auch die *EFSS SA* als privatrechtliche Einrichtungen nur privatrechtliche Tätigkeiten wie Finanzgeschäfte durch-

¹⁰⁰ *Wollenschläger*, in: Dreier II, 3. Aufl. 2015, Art. 24 Rn. 18 f.; *Schweitzer/Dederer*, Staatsrecht III, 11. Aufl. 2016, Rn. 119.

¹⁰¹ *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss v. 4.4.2001, 2 BvR 2368/99, GRUR 2001, 728 (729); *Calliess*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 24 Rn. 71 ff.; *Wollenschläger*, in: Dreier II (Fn. 100), Art. 24 Rn. 40.

¹⁰² *Calliess*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 24 Rn. 172 ff., 178 ff. (m.w.N.); *Wollenschläger*, in: Dreier II (Fn. 100), Art. 24 Rn. 40; *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 24 Rn. 28; *Schweitzer/Dederer* (Fn. 100), Rn. 117.

¹⁰³ *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 23 Rn. 71 ff., 81 ff.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 23 Rn. 118; *Heintschel v. Heinegg*, in: BeckOK-GG, Ed. 36, Stand: 1.3.2015, Art. 23 Rn. 24 ff.

¹⁰⁴ *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 8a; *Kube*, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 137 (2012), 205 (209).

¹⁰⁵ *BVerfGE* 123, 267 (Rn. 261 ff.); *Heintschel v. Heinegg*, in: BeckOK-GG (Fn. 103), Art. 23 Rn. 10 ff.; *Sauer* (Fn. 78), § 3 Rn. 7; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 79 Rn. 110.

¹⁰⁶ *Wolff*, in: Pechstein, Integrationsverantwortung, 2012, S. 151 (158 f.); *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 23 Rn. 76.

führen, findet keine Hoheitsrechtsübertragung statt.¹⁰⁷ Ungeachtet dessen, ob Art. 23 GG dem Art. 24 Abs. 1 GG als *lex specialis* vorgeht,¹⁰⁸ fällt die *EFSSA* daher sowohl aus dem Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG als auch des Art. 24 Abs. 1 GG. Ferner ist Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG nicht einschlägig, da keine Änderung der EU-Verträge oder eine ihr vergleichbare Regelung erfolgt.¹⁰⁹ Es gilt mithin die allgemeine Regel des gesamten grundgesetzlichen Maßstabs.

2. Kompetenzielle Fragen

Kompetenzielle Fragen betreffen die Begleitung der auswärtigen Gewalt. An dieser Stelle ist vorweg festzuhalten, dass sich im Kontext der Eurorettung die Notwendigkeit eines Gesetzes (*in concreto*: WFStG und StabMechG) bereits aus der Regelung des Art. 115 Abs. 1 GG ergibt.¹¹⁰ Die folgenden Erwägungen betreffen daher nicht die Gewährleistungsermächtigung nach Art. 115 Abs. 1 GG, sondern eine weitergehende parlamentarische Beteiligung an der Ausarbeitung der Verträge zur *EFSSA* oder der Konditionen der Griechenlandhilfe.

a) Allgemeine Erwägungen zu den Art. 23 Abs. 1, 59 Abs. 2 GG

Der Rechtsprechung des *BVerfG* zufolge gibt es keinen allgemeinen Parlamentsvorbehalt im Rahmen der auswärtigen Gewalt (aa)), sondern nur besonders begründete Ausnahmen (bb)).

aa) Kein allgemeiner Parlamentsvorbehalt im Rahmen der auswärtigen Gewalt

Die allgemeine Regelung für die Begleitung der auswärtigen Gewalt beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist in Art. 59 Abs. 2 GG enthalten. Nur in den von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zwei genannten Varianten ist ein Vertragsgesetz erforderlich; das heißt, nur in diesen Fällen werden der Bundestag und der Bundesrat beteiligt.¹¹¹ Diese Beteiligung bedeutet aber nicht, dass dem Gesetzgeber Gestaltungsmöglichkeiten zustehen wie etwa die Änderung des von der Bundesregierung ausgehandelten Vertrages oder gar dessen Aushandlung selbst; vielmehr kann er den Vertrag nur *nachträglich* im Ganzen ablehnen

¹⁰⁷ Callies, in: Pechstein, Integrationsverantwortung, 2012, S. 53 (78); Piecha (Fn. 86), S. 214 f.

¹⁰⁸ Streinz, in: Sachs (Fn. 38), Art. 23 Rn. 9; Uerpmann/Wittzack, in v. Münch/Kunig (Fn. 65), Art. 23 Rn. 2.

¹⁰⁹ Beim *ESM* könnte Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG allerdings einschlägig sein, Piecha (Fn. 86), S. 217 ff.

¹¹⁰ BT-Drucks. 17/1544 (S. 4.); Callies (Fn. 107), S. 78; Thym, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, 167 (171).

¹¹¹ Sauer (Fn. 78), § 4 Rn. 32 f.; Schweitzer/Dederer (Fn. 100), Rn. 401.

oder billigen (vgl. § 82 Abs. 2 GOBT, sog. Ratifikationslage).¹¹²

Die Reichweite der Beteiligungserfordernisse nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ist im Detail jedoch ebenso unklar wie die Frage, ob sich nicht allgemein aus dem Demokratieprinzip ein Parlamentsvorbehalt ergibt.¹¹³ Ohne auf Einzelfragen oder Fallgruppen einzugehen, muss geklärt werden, inwiefern Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG Ausfluss des Demokratieprinzips ist und wie das Demokratieprinzip auf die Auslegung der Norm einwirkt. Neben weiteren Funktionen dient das Vertragsgesetz nämlich der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive und vor allem der demokratischen Legitimation des Vertrages.¹¹⁴

Aus Sicht des *BVerfG* kommt die auswärtige Gewalt auf Grund der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. S. 2 GG) nur der Exekutive zu – vor allem, weil nur die Bundesregierung personell, sachlich und organisatorisch in der Lage sei, die die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen.¹¹⁵ In den Fällen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bestehe ein „Entscheidungsverbund“ zwischen Bundesregierung und Parlament; diese Norm sei aber eine eng auszulegende Ausnahme, die keinen auf das Demokratieprinzip gestützten „allumfassenden Parlamentsvorbehalt“ zulasse.¹¹⁶ Zudem sei auch die Bundesregierung über ihre Wahl durch den Bundestag und dessen parlamentarische Kontrolle demokratisch legitimiert.¹¹⁷ Im Jahre 1984 führte das *BVerfG* daher noch aus, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG habe durchaus den Sinn, dass der Bundestag langfristigen oder unauflösbaren völkerrechtlichen Bindungen zustimmen müsse; es verstoße allerdings dennoch nicht gegen das Demokratieprinzip, wenn solche Bindungen bisweilen auch ohne seine Zustimmung zustande kämen.¹¹⁸ Obwohl das *BVerfG* weiterhin am Ausnahmecharakter des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG festhält und ihn eng auslegen möchte,¹¹⁹ zeigt es in einer Entscheidung jüngerer Da-

¹¹² BVerfGE 131, 152 (Rn. 93); *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 59 Rn. 147; *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 33a; *Henrich*, Das Bundesverfassungsgericht und die Verteidigung der Demokratie – Was kümmert mich meine Zustimmung von gestern?, NVwZ 2016, 668 (669).

¹¹³ BVerfGE 104, 151 (Rn. 138 ff.); *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 59 Rn. 119 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 59 Rn. 9 ff.; *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 29a, 33b ff.; *Schweitzer/Dederer* (Fn. 100), Rn. 364 ff.

¹¹⁴ BVerfGE 123, 267 (Rn. 242); 141, 1 (Rn. 53); *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 59 Rn. 22; *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 32; *Schweitzer/Dederer* (Fn. 100), Rn. 366; *Grzeszick*, Völkervertragsrecht in der parlamentarischen Demokratie, NVwZ 2016, 1753 (1754).

¹¹⁵ BVerfGE 131, 152 (Rn. 91).

¹¹⁶ BVerfGE 68, 1 (Rn. 131 ff.); 90, 286 (Ls. 7a, Rn. 257 ff.); 104, 151 (Rn. 156 ff.); 121, 135 (Rn. 71); 131, 152 (Rn. 89 ff.).

¹¹⁷ BVerfGE 68, 1 (Rn. 141); 131, 152 (Rn. 92).

¹¹⁸ BVerfGE 68, 1 (Rn. 140).

¹¹⁹ BVerfGE 131, 152 (Rn. 89 ff.).

tums eine gewisse Empfindlichkeit, wenn es um den Widerstreit zwischen langfristigen Bindungen und Demokratie geht.¹²⁰ Mittlerweile sprechen zudem gute Gründe gegen die klassische Ansicht, die auswärtige Gewalt sei grundsätzlich nur der Exekutive zugeordnet: Durch die zunehmende Verflechtung zwischenstaatlicher Bereiche stehen Außen- und Innenpolitik in einem ständigen Bezug, *de iure* und *de facto* muss die Innenpolitik immer häufiger internationalen Anforderungen entsprechen und kann sie bloß nachzeichnen, sodass im offenen Verfassungsstaat bereits die Abgrenzung von auswärtiger Gewalt und innenpolitischem Bereich nicht mehr strikt möglich ist.¹²¹ Im Lichte des Demokratieprinzips sollten sich die Standards der Parlamentsbeteiligung an der Außenpolitik den innenpolitischen Standards annähern.¹²²

Bei dieser Diskussion darf allerdings nicht vergessen werden, dass der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik über zahlreiche Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die Bundesregierung verfügt.¹²³

bb) Besondere Parlamentsvorbehalte im Rahmen der auswärtigen Gewalt

Nach Ansicht des *BVerfG* müssen weitergehende Beteiligungsrechte des Parlaments besonders begründet werden.¹²⁴ Insofern hat das *BVerfG* die Notwendigkeit der Zustimmung des Bundestages zum Einsatz der Bundeswehr aus einer Zusammenschau der Normen der Wehrverfassung gewonnen.¹²⁵ Ferner hat es im Rahmen der europäischen Integration Ausnahmen anerkannt.¹²⁶

Für den Fall der europäischen Integration ist die Spannung zwischen demokratisch gebotenen parlamentarischen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten einerseits und der auswärtigen Gewalt der Exekutive andererseits in Art. 23 Abs. 2 ff. GG, im EUZBBG, EUZBLG sowie im IntVG nunmehr positivrechtlich gelöst.¹²⁷ Hervorzuheben ist, dass diese Normen – anders als Art. 59 Abs. 2 GG – dem Gesetzgeber sogar eine Beteiligung im Vorfeld der Normsetzung zugestehen.¹²⁸

¹²⁰ BVerfGE 141, 1 (Rn. 53 ff.); *Grzeszick* (Fn. 114), S. 1754.

¹²¹ *v. Bogdandy* (Fn. 1), S. 857; *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 28; *Calliess*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, 3. Aufl. 2006, § 83 Rn. 1 ff., 44; *Pieper*, in: BeckOK-GG (Fn. 37), Art. 59 Rn. 28 ff.

¹²² *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 28; *Pieper*, in: BeckOK-GG (Fn. 37), Art. 59, Rn. 28 ff.; *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 65), Art. 20 Rn. 21.

¹²³ BVerfGE 104, 151 (Rn. 158); *Henrich* (Fn. 112), S. 670.

¹²⁴ *Calliess* (Fn. 121), § 83 Rn. 36 ff.; *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 29a.

¹²⁵ BVerfGE 90, 286 (Ls. 3 lit. a, 319 ff.); *Calliess* (Fn. 121), § 83 Rn. 39.

¹²⁶ BVerfGE 89, 155 (Rn. 104 ff.); 123, 267 (siehe nur Ls. 2a).

¹²⁷ BVerfGE 131, 152 (Rn. 94); *Sauer* (Fn. 78), § 4 Rn. 39 ff.

¹²⁸ *Calliess* (Fn. 107), S. 77.

b) *Subsumtion*

aa) Art. 23 Abs. 2 ff. GG

Unabhängig davon, ob die materiellen Grenzen des Art. 23 Abs. 1 GG einschlägig sind, können die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 2 GG vorliegen.¹²⁹ Die in Art. 23 Abs. 2 ff. GG geregelten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte sind bei „Angelegenheiten der Europäischen Union“ zu beachten (Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG). Fraglich ist, was darunter zu verstehen ist. Einerseits könnte man ein formelles Verständnis zu Grunde legen und insbesondere Rechtssetzungsakte der EU darunter fassen.¹³⁰ Darunter fallen die Griechenlandhilfe und die *EFSS SA* nicht, sodass nach dieser Ansicht keine Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 ff. GG bestünden. Ein weitergehendes materielles Verständnis würde auf Angelegenheiten „in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis“ zum EU-Recht abstellen.¹³¹ Zwar dienen die Griechenlandhilfe sowie die *EFSS SA* der Stabilisierung der Währungsunion, doch wurden die Kredite im Rahmen der EU nur informell koordiniert und letztlich bilateral vergeben.¹³² Die Kredite weisen den qualifizierten inhaltlichen Zusammenhang mithin nicht auf. Die *EFSS SA* ist schwieriger zu subsumieren, da sie eng mit EU-Organen zusammenarbeitet (vgl. nur Art. 2 Abs. 1, 9 Abs. 2 ff. EFSS-Rahmenvertrag) und gewiss auch EU-Recht berührt (Art. 125 AEUV, „*bail-out*-Verbot“).¹³³ Dennoch bleibt sie eine separate Einrichtung der Mitgliedsstaaten, die zudem eine nur privatrechtliche und überdies befristete Aktiengesellschaft mit „gewöhnlichen“ Finanzmarktaktivitäten ist.¹³⁴ Vor allem wurde für die *EFSS SA*, anders als für den *ESM*,¹³⁵ nicht das EU-Primärrecht geändert. Gewiss besteht ein Bezug zur EU, aber kein spezifischer oder qualifizierter Bezug zum Integrationsprogramm.¹³⁶ Mithin liegt auch nach dem materiellen Verständnis keine Angelegenheit der EU vor. Ungeachtet dessen, dass beide Ansichten zum gleichen Ergebnis führen, sprechen der offene Wortlaut („Angelegenheiten“), der

¹²⁹ *Calliess* (Fn. 107), S. 79; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 23 Rn. 147. EUZBBG: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union; EUZBLG: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union; IntVG: Integrationsverantwortungsgesetz.

¹³⁰ *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 23 Rn. 106.

¹³¹ Zitiert nach BVerfGE 131, 152 (I. 1, Rn. 100 f.); *Uerpman/Wittzack*, in v. Münch/Kunig (Fn. 65), Art. 23 Rn. 70; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 23 Rn. 47; *Piecha* (Fn. 86), S. 225 ff.; *Calliess* (Fn. 107), S. 79.

¹³² *Piecha* (Fn. 86), S. 230 f.

¹³³ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 44. EL 2011, Art. 125 Rn. 14 ff.; vgl. *Calliess* (Fn. 107), S. 79 f.

¹³⁴ *Piecha* (Fn. 86), S. 231 f.

¹³⁵ Beschluss des Europäischen Rates vom 25.3.2011, 2011/199/EU.

¹³⁶ *Piecha* (Fn. 86), S. 231 f.

Vergleich mit der weiten Zielrichtung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG und auch historische Argumente für das materielle Verständnis.¹³⁷

bb) Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG

Die allgemeinste Norm zur Beteiligung des Bundestages räumt ihm zugleich die geringsten Befugnisse ein. So beteiligt Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG den Gesetzgeber zwar nicht an den Vertragsverhandlungen, aber zumindest nachträglich durch ein Vertragsgesetz. Daher versuchte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vergeblich, ein ausdrücklich auf Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG basierendes Zustimmungsgesetz zum EFSF-Rahmenvertrag zu erreichen.¹³⁸ Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bezieht sich allerdings klar nur auf völkerrechtliche Verträge, er erfasst keine privatrechtlichen Verträge.¹³⁹ Der privatrechtliche¹⁴⁰ EFSF-Rahmenvertrag fällt demgemäß – anders als der ESM-Vertrag – nicht unter diese Norm. Auch wenn es ein völkerrechtlicher Vertrag wäre, dürfte er angesichts seiner bloß technischen Natur weder unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 Var. 1 noch Var. 2 GG fallen.¹⁴¹ Es gelten vielmehr die allgemeinen Zuständigkeitsregeln.¹⁴²

3. Zwischenergebnis

Keine der obigen Regelungen des Grundgesetzes kann eine parlamentarische Beteiligung an der Ausarbeitung der Griechenlandhilfe oder der Verträge zur *EFSSA* begründen. Einzig Art. 115 Abs. 1 GG ist einschlägig. Dieser verlangt als parlamentarische Beteiligung aber nur ein Gesetz zur Ermächtigung der Übernahme der Gewährleistungen. Inhaltlich setzt er lediglich die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Höhe der Gewährleistungsermächtigung voraus. Die in Rede stehenden Summen und die Tragweite der *EFSSA* verlangen aber nach einer stärkeren demokratischen Legitimation.¹⁴³ Entsprechend leitete das *BVerfG* Grenzen aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG ab, die Gegenstand der nachfolgenden Untersuchungen sind.

¹³⁷ Näher: BVerfGE 131, 152 (Rn. 99 ff.).

¹³⁸ BT-Drucks. 17/2412; In der Verfassungsbeschwerde v. 21.5.10 wurde ein solches Vertragsgesetz mit Blick auf den Ratsbeschluss v. 9.5.2010 gefordert (Verfassungsbeschwerde in *Murswiek* (Fn. 52), S. 85).

¹³⁹ *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 59 Rn. 39; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 59 Rn. 4.

¹⁴⁰ Siehe Fn. 86.

¹⁴¹ *Thym* (Fn. 110), S. 171; kritisch zum ESM-Vertrag: *Calliess* (Fn. 29), S. 3; vgl. BT-Drucks. 17/2569, S. 3.

¹⁴² *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 59 Rn. 39.

¹⁴³ *Kube* (Fn. 104), S. 215 f.; *Sauer* (Fn. 78), § 9 Rn. 45 f.

III. Maßgeblichkeit des Art. 38 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG

Zuvor jedoch bietet sich ein kursorischer Blick auf die verfassungsgerichtliche Kontrollpraxis der auswärtigen Gewalt an, um die politischen Zwänge, denen das *BVerfG* beim Erlass der Urteile zur Eurorettung unterlag, vor Augen zu führen. Das *BVerfG* gesteht der Exekutive im Rahmen der auswärtigen Gewalt einen großen Entscheidungsspielraum zu, da etwa der Inhalt von Verträgen nicht einseitig von Deutschland bestimmt werden kann.¹⁴⁴ Im Gegenzug sind allerdings auch alle Akte der auswärtigen Gewalt justiziabel (Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 3 GG);¹⁴⁵ anders als im Ausland gibt es keine injustiziablen Akte der auswärtigen Gewalt (z.B. Frankreich: *actes de gouvernement externes*)¹⁴⁶. Zudem ist das *BVerfG* nicht davor gefeit, die politische Reichweite seiner Entscheidung beachten zu müssen: Eine Entscheidung, die einen Akt auswärtiger Gewalt für verfassungswidrig erklärte, würde das Ende einer zwischenstaatlichen Übereinkunft bedeuten, welche oft das Ergebnis fein austarierter Kompromisse nach langen Verhandlungen ist.¹⁴⁷ Es ist zu bezweifeln, dass das *BVerfG* für das Scheitern solcher Übereinkünfte verantwortlich sein möchte. Entsprechend wird es eher geneigt sein, seine Kompetenzen nicht völlig auszureizen und stattdessen Akte der auswärtigen Gewalt eher nicht als verfassungswidrig zu beurteilen.¹⁴⁸ Gerade im Rahmen der Eurokrise war es deshalb eine Herausforderung für das *BVerfG*, politisch sehr bedeutsame und aufgeheizte Sachverhalte aus rein rechtlicher Sicht zu beurteilen.¹⁴⁹

Wie es in dieser Lage einen Maßstab entwickelt hat, soll nun dargestellt werden. Im ersten Urteil war Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (1.) im zweiten Urteil Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (2.) maßgeblich.

1. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als Maßstab der EFSF-Entscheidung

Dem ersten Urteil vom 7.9.2011 (im Folgenden: EFSF-Urteil, *EFSF*) lagen mehrere Verfassungsbeschwerden zu Grunde.

¹⁴⁴ BVerfGE 55, 349 (Rn. 35 ff.); *Vofskuhle*, Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderungen der Verfassungsrechtsprechung, NJW 2013, 1329 (1332); *Butzer/Haas*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Fn. 69), Art. 59 Rn. 110.

¹⁴⁵ *Vofskuhle* (Fn. 144), S. 1332; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 59 Rn. 233 ff.

¹⁴⁶ Vgl. « *la décision attaquée n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et échappe, par suite, à tout contrôle juridictionnel* » (Conseil d'État, Assemblée, 29.9.95, n° 171277).

¹⁴⁷ *Schönberger* (Fn. 5), S. 536 f.

¹⁴⁸ *Ebd.*, S. 537 f.

¹⁴⁹ *Vofskuhle* (Fn. 144), S. 1332; siehe auch Eröffnungsstatement v. 5.7.11 in *Murswiek* (Fn. 52), S. 220 ff.

Zu den Beschwerdegegenständen muss Folgendes gesagt werden: Neben ur-eigenen verfassungsrechtlichen Fragen sind einige unionsrechtliche Probleme über die vom *BVerfG* in Anspruch genommene Identitäts- und *Ultra-vires*-Kontrolle mit dem Verfassungsrecht verflochten.¹⁵⁰ Entsprechend griffen die Beschwerdeführer nicht nur das WFStG und das StabMechG an, sondern auch Akte deutscher Staatsorgane im Rahmen der EU wie die Mitwirkung am Erlass von EU-Verordnungen sowie Akte der EU selbst.¹⁵¹ Das *BVerfG* lehnte beides als tauglichen Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde ab. Hinsichtlich der Akte deutscher Staatsorgane im Rahmen der EU bewegte es sich auf der Linie seiner vorherigen Rechtsprechung.¹⁵² Die Ablehnung von Akten der EU als taugliche Beschwerdegegenstände erfolgte jedoch mit einer enigmatischen¹⁵³ Formulierung, die erst im OMT-Urteil¹⁵⁴ eindeutig als Rechtsprechungsänderung zu identifizieren war.¹⁵⁵ In jedem Fall vermied das *BVerfG* so eine Befassung mit europarechtlichen Problemen und behandelte nur verfassungsrechtliche Fragen.¹⁵⁶

Hinsichtlich der Beschwerdebefugnis muss der Beschwerdeführer gemäß Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG geltend machen, in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein; er muss neben der gegenwärtigen, unmittelbaren und Selbstbetroffenheit die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung substantiiert vortragen.¹⁵⁷ Die Beschwerdeführer machten die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG (als Grundrecht auf Preisstabilität) und Art. 2 Abs. 1 GG sowie des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geltend.¹⁵⁸ Die Verfassungsbeschwerden, die sich auf die Verletzung der Rechte aus Art. 14 Abs. 1 GG und 2 Abs. 1 GG stüt-

¹⁵⁰ *Murswiek* (Fn. 52), S. 32.

¹⁵¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 32 ff.); Verfassungsbeschwerde in *Murswiek* (Fn. 52), S. 78 f.

¹⁵² BVerfGK 2, 75 (Rn. 2); BVerfGE 129, 124 (Rn. 114 f.).

¹⁵³ BVerfGE 129, 124 (Rn. 116). Der Verweis auf *Maastricht* sorgte für Verwirrung: *Thym*, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 1485/10, 1099/10, JZ 2011, 1011 (1011); *Ruffert* (Fn. 66), S. 847; gegen Rechtsprechungsänderung: *Petersek*, in: Becker/Lange, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts III, 2014, S. 553 (558 ff.).

¹⁵⁴ BVerfGE 142, 123 ff.

¹⁵⁵ BVerfGE 89, 155 (Rn. 70) und BVerfGK 17, 266 (Rn. 13) ggü. BVerfGE 142, 123 (Rn. 97).

¹⁵⁶ *Thym* (Fn. 153), S. 1014; *Piecha*, Entscheidungsbesprechung – Griechenland-Soforthilfe und Euro-Rettungsschirm, ZJS 2011, 544 (545, 547).

¹⁵⁷ BVerfGE 89, 155 (Rn. 59); *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 178; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 93 Rn. 88.

¹⁵⁸ BVerfGE 129, 124 (Rn. 32, 39).

zten, scheiterten bereits in der Zulässigkeit.¹⁵⁹

Die Verfassungsbeschwerde, die sich auf das Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG stützte, war hingegen zulässig. Wenngleich es gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG zu den grundrechtsgleichen Rechten zählt, deren Verletzung gerügt werden kann, wurde das in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Wahlrecht traditionell bloß als subjektives Recht des Einzelnen verstanden, an einer die Wahlrechtsgrundsätze einhaltenden Bundestagswahl teilzunehmen.¹⁶⁰ Bei diesem traditionellem Verständnis steht der formale Akt der Stimmabgabe im Vordergrund.¹⁶¹ So aufgefasst war eine Verletzung dieses Rechts jedenfalls durch die angegriffenen Akte nicht möglich. Da Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG allerdings im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip steht, weil es dieses konkretisiert,¹⁶² legte das BVerfG mit der Maastricht-Entscheidung den Grundstein einer ständigen Rechtsprechung¹⁶³ für ein breiteres Verständnis des Rechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (a). Die EFSF-Entscheidung konturierte dessen Inhalt näher (b).

a) Herleitung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als „Anspruch auf Demokratie“

In *Maastricht* führt das BVerfG aus, dass sich Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nicht nur oben beschriebenes Wahlrecht i.e.S. entnehmen lasse, sondern auch das Recht, durch die Wahl „an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluß zu nehmen.“¹⁶⁴

Das BVerfG hat damit das klassischerweise rein formell wahrgenommene Wahlrecht um eine materielle Dimension angereichert sowie gleichzeitig der materiellen Dimension, die ursprünglich eine bloß *objektiv-rechtliche* war, über Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG eine *subjektive* hinzugefügt.¹⁶⁵ Prägnant spricht das BVerfG seit der ESM-Entscheidung von einem „Anspruch auf Demokratie“.¹⁶⁶ Das Maastricht-Urteil bestimmt den genauen materiellen Inhalt des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nur für den Bereich des Art. 23 Abs. 1 GG und lässt ihn für andere Konstellationen ausdrücklich offen: Im Bereich des Art. 23 Abs. 1 GG bestimme Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG den Inhalt des Art. 38 Abs. 1

¹⁵⁹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 110 ff.)

¹⁶⁰ Gassner, Kreation und Repräsentation – Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, *Der Staat* 34 (1995), 429 (431 f.).

¹⁶¹ *Ebd.*, S. 432.

¹⁶² BVerfGE 44, 125 (Rn. 45); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 20 II Rn. 13; Gassner (Fn. 160), S. 431.

¹⁶³ BVerfGE 89, 155 (Rn. 61); 123, 267 (Rn. 174); 129, 124 (Rn. 98); 142, 123 (Rn. 81).

¹⁶⁴ BVerfGE 89, 155 (Rn. 61).

¹⁶⁵ BVerfGE 123, 267 (Rn. 177, 210); Gassner (Fn. 160), S. 433 f.

¹⁶⁶ BVerfGE 135, 317 (Rn. 125); 142, 123 (Rn. 133, 147).

S. 1 GG.¹⁶⁷

b) Konturierung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als „Anspruch auf Demokratie“

Vor EFSF war unklar, ob der so ausgelegte Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG überhaupt Anwendung auf andere Situationen als diejenige des Art. 23 Abs. 1 GG finden konnte.¹⁶⁸ Im EFSF-Urteil bejaht das BVerfG dies.¹⁶⁹ Die Möglichkeiten der Verletzungen des „Anspruchs auf Demokratie“ beschränken sich auch nicht auf bestimmte Fallgruppen.¹⁷⁰

Zweitens konkretisiert das Gericht in EFSF den Inhalt des „Anspruchs auf Demokratie“ für diese anderen Situationen; er umfasse „[...] die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert.“¹⁷¹ Das BVerfG unterscheidet damit nicht zwischen dem einfachen Gesetzgeber (hier über das WfstG und StabMechG) und dem verfassungsändernden Gesetzgeber (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Es verwirft somit die denkbare Alternative¹⁷², dass sich der einfache Gesetzgeber am gesamten Maßstab des Demokratieprinzips messen lassen muss und nicht nur an dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern des Demokratieprinzips. In der Folge besteht ein Unterschied zwischen der subjektiv-rechtlichen Rügefähigkeit des Demokratieprinzips und seiner umfassenden objektiv-rechtlichen Ausprägung. Eine Erklärung liefert das BVerfG dafür nicht direkt, sie kann auch losgelöst vom europäischen Kontext nicht in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG gesehen werden.¹⁷³ Allerdings klingt sie darin an, dass das BVerfG seine Konstruktion des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als Ausnahme auffasst, die „grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse“ verleihe.¹⁷⁴ Die Beschwerdebefugnis über Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG liegt mithin nicht vor, wenn es um die Kontrolle demokratischer Prozesse geht; der „Anspruch auf Demokratie“ verleiht nur Beschwerdebefugnis, wenn es um die Ermöglichung demokratischer

¹⁶⁷ BVerfGE 89, 155 (Rn. 62).

¹⁶⁸ Dies verneinend: Bundestag bzw. Bundesregierung in BVerfGE 129, 124 (Rn. 61 bzw. 71); dies bejahend: Gassner (Fn. 160), S. 433.

¹⁶⁹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 98, 103).

¹⁷⁰ Vgl. BVerfGE 135, 317 (Rn. 161, „insbesondere“); Murswiek, Art. 38 GG als Grundlage eines Rechts auf Achtung des unabänderlichen Verfassungskerns, JZ 2010, 702 (704).

¹⁷¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 120); bestätigt (außer für *ultra-vires*) in BVerfGE 135, 317 (Rn. 125).

¹⁷² Verfassungsbeschwerde in Murswiek (Fn. 52), S. 71 f.

¹⁷³ Nettesheim, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, EuR 2011, 765 (769); Kube (Fn. 104), S. 209.

¹⁷⁴ BVerfGE 129, 124 (Rn. 99); Calliess, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 24 Rn. 146.

Prozesse geht.¹⁷⁵ Formelle demokratische Fragen berühren zwar mitunter den Kern des Demokratieprinzips, sind aber nicht rügefähig.¹⁷⁶ Erfasst ist also nur das Recht auf „Gewährleistung wirksamer Volksherrschaft“.¹⁷⁷

In der Rechtsprechung des *BVerfG* kamen bereits einige rügefähige Konstellationen vor. Im Rahmen der Begründung internationaler Zahlungspflichten ist der Schutz vor Entleerung des Wahlrechts durch Aushöhlung der Kompetenzen des Bundestages von Belang.¹⁷⁸ Mit dem EFSF-Urteil präzisierte das *BVerfG* diese Konstellation durch neue budgetäre Unterkategorien¹⁷⁹.

2. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Maßstab der Sondergremium-Entscheidung

Dem Urteil vom 28.2.2012 (im Folgenden: Sondergremium-Urteil, *Sondergremium*) lag ein Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) mit mehreren Bundestagsabgeordneten als Antragsstellern zu Grunde. Die Antragssteller machten eine Verletzung ihres Rechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG durch §§ 3 Abs. 3, 5 Abs. 7 StabMechG geltend.¹⁸⁰ Sie bezogen sich dabei auf das StabMechG in seiner Fassung vom 14.10.2011:

Denn nach dem EFSF-Urteil war das StabMechG zu besagtem Datum geändert worden,¹⁸¹ um die beabsichtigte Fortentwicklung der *EFSF SA* nachzuvollziehen.¹⁸² In den §§ 2–5 wurden ausdifferenzierte Regelungen zur Beteiligung des Bundestages, des Haushaltsausschusses und eines Sondergremiums eingefügt. Die angegriffenen Normen wiesen die Beteiligungsrechte (§ 3 Abs. 3 StabMechG) und Unterrichtsrechte (§ 5 Abs. 7 StabMechG) des Bundestages in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und/oder Vertraulichkeit einem Sondergremium zu. Dieses Sondergremium sollte aus der kleinstmöglichen Anzahl an Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammengesetzt sein, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt bleiben (§ 3 Abs. 3 S. 2 StabMechG). Zur Zeit des Urteils bestand das Sondergremium aus neun¹⁸³ Mitgliedern, in der 18.

¹⁷⁵ BVerfGE 129, 124 (Rn. 99); BVerfGK 20, 293 (Rn. 25); *Peterek* (Fn. 153), S. 565.

¹⁷⁶ BVerfGE 135, 317 (Rn. 125 ff.); BVerfGK 20, 293 (Rn. 23 ff.); *Peterek* (Fn. 153), S. 568.

¹⁷⁷ BVerfGE 129, 124 (Rn. 98).

¹⁷⁸ BVerfGE 123, 267 (Rn. 173); 129, 124 (Rn. 102).

¹⁷⁹ BVerfGK 20, 293 (Rn. 25).

¹⁸⁰ BVerfGE 130, 318 (Rn. 1 ff.).

¹⁸¹ BGBl. I 2011, S. 1992.

¹⁸² Im Folgenden: BVerfGE 130, 318 (Rn. 18 f.); *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 81), Rn. 1318.

¹⁸³ BVerfGE 130, 318 (Rn. 146).

Wahlperiode aus sieben¹⁸⁴ Mitgliedern. Der Hauptsacheentscheidung ging eine einstweilige Anordnung voraus, die die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte des Sondergremiums nach § 3 Abs. 3 StabMechG bis zur Hauptsacheentscheidung aussetzte.¹⁸⁵

Das *BVerfG* leitete einen Maßstab aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG her (*a*)), dessen Inhalt näher zu besprechen ist (*b*)).

a) Herleitung des Statusrechts der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Im Grundsatz repräsentiert nur der Bundestag als Ganzes das deutsche Volk, da der Bundestag – und nicht der einzelne Abgeordnete – als besonderes gewähltes Organ i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt.¹⁸⁶ Wenn nur die Gesamtheit der Abgeordneten das deutsche Volk repräsentiert, müssen den Abgeordneten denknötwendig grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten zukommen; grundsätzlich müssen alle Abgeordneten an den Entscheidungen des Bundestages beteiligt sein.¹⁸⁷ Aus den Art. 38 Abs. 1 S. 2, 77 Abs. 1 S. 1, 110 Abs. 2 S. 1 GG ergibt sich insbesondere das Recht darauf, den Haushaltsplan beeinflussen zu können.¹⁸⁸ Diese in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG enthaltene Rechtsstellung ist mithin untrennbar mit dem Demokratieprinzip und der Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) verbunden.¹⁸⁹

Auf letzteren Punkt ist genauer einzugehen, da sich aufschlussreiche Parallelen zwischen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergeben: Der Wähler kann sich dagegen wehren, dass sein Wahlrecht durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages entleert wird.¹⁹⁰ In einer repräsentativen Demokratie muss sich dieses Recht in ein gleich gelagertes Abwehrrecht der Abgeordneten fortsetzen, damit alle Abgeordneten, die nur in ihrer Gesamtheit das deutsche Volk repräsentieren, ihren politischen Gestaltungsauftrag der Wähler wahrnehmen können.¹⁹¹ Der vollständige Entzug der Abgeordnetenrechte in ihrem Kern ist deshalb unzulässig.¹⁹² Für Eingriffe unterhalb dieser

¹⁸⁴ BT-Drucks. 18/378.

¹⁸⁵ BVerfGE 129, 284 ff.

¹⁸⁶ BVerfGE 130, 318 (Rn. 101 f.); *Magiera*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 38 Rn. 4.

¹⁸⁷ BVerfGE 130, 318 (Rn. 103, 119); *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 65), Art. 38 Rn. 78.

¹⁸⁸ BVerfGE 130, 318 (Rn. 113).

¹⁸⁹ Ebd., Rn. 124; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 38 Rn. 41.

¹⁹⁰ Formulierung nach BVerfGE 89, 155 (Rn. 91).

¹⁹¹ *Moench/Ruttloff*, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Delegation parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse, DVBl 2012, 1261 (1262); *Piecha* (Fn. 86), S. 234.

¹⁹² BVerfGE 130, 318 (Rn. 119); *Moench/Ruttloff* (Fn. 191), S. 1264.

Schwelle möchte das *BVerfG* ausdrücklich die Dogmatik zur Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) angewandt sehen.¹⁹³

b) *Inhalt des Statusrechts der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG*

Die Übertragung von plenareretzenden Entscheidungsbefugnissen auf ein Sondergremium schließt die sich nicht darin befindlichen Abgeordneten aus. Insofern ist eine solche Übertragung eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahmesituation, sofern die Ausschüsse nicht selbst im Grundgesetz vorgesehen sind.¹⁹⁴ Nur kollidierendes Verfassungsrecht kann eine taugliche Schranke für die grundsätzliche Gleichheit der Abgeordneten darstellen. Je tiefer der Eingriff in die Abgeordnetenrechte und je kleiner das Gremium ist, desto höher sind die Anforderungen an die Rechtfertigung.¹⁹⁵ Die Geschäftsordnungsautonomie aus Art. 40 Abs. S. 2 GG ist zwar das richtige Werkzeug, um Ausschüsse einzurichten; sie ist aber kein tauglicher Rechtfertigungsgrund.¹⁹⁶

IV. Die demokratisch gebotenen Grenzen der Begründung internationaler Zahlungspflichten

Diese Maßstäbe müssen nun – unter Einbeziehung der im ersten Teil hervorgehobenen Herausforderungen und Anforderungen – auf die Griechenlandhilfe und die *EFSF SA* angewandt werden. Es ist daran zu erinnern, dass für die Übernahme von Gewährleistungen gemäß Art. 115 Abs. 1 GG ein Gesetz erforderlich ist. Ein solches Gesetz vermittelt demokratische Legitimation, jedoch kann es inhaltlich dem Demokratieprinzip widersprechen.¹⁹⁷ Um die sich ergebenden materiellen (1.) und kompetenziellen (2.) Fragen beantworten zu können, sollen Verbote und Gebote aufgestellt werden. Sie sind den beiden zu besprechenden Entscheidungen nicht unmittelbar zu entnehmen; sie werden erst in späteren Urteilen detaillierter entwickelt.¹⁹⁸

1. Materielle Fragen

Wie bereits erwähnt, zählt das *BVerfG* das parlamentarische Budgetrecht seit *Lissabon* zu den von Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG absolut

¹⁹³ BVerfGE 130, 318 (Rn. 124); *Moench/Ruttloff* (Fn. 191), S. 1262.

¹⁹⁴ BVerfGE 130, 318 (Rn. 119, 124); *Nettesheim* (Fn. 29), S. 1410 f.; *Diehm* (Fn. 38), S. 549.

¹⁹⁵ BVerfGE 130, 318 (Rn. 114, 119, 124, 128).

¹⁹⁶ Ebd., Rn. 113 ff., 119; *Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des gesamten Deutschen Bundestags, JuS 2012, 955 (956); *Moench/Ruttloff* (Fn. 191), S. 1263.

¹⁹⁷ *Murswiek* (Fn. 52), S. 36.

¹⁹⁸ *Nettesheim* (Fn. 173), S. 772; vgl. insb. BVerfGE 129, 124 ff. mit BVerfGE 135, 317 ff.

geschützten Bereichen des Demokratieprinzips.¹⁹⁹ Demnach ist die Übertragung des Budgetrechts absolut ausgeschlossen, „wenn die Festlegung über die Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde.“²⁰⁰ Diese rote Linie des Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG ist allerdings nicht erst bei der formalen vollständigen Übertragung des parlamentarischen Budgetrechts überschritten; zu ihrer Überschreitung bedarf es weniger.²⁰¹ Den Situationen, die sich der roten Linie nähern, ist gemeinsam, dass sie Gefahr laufen, in ihren Auswirkungen einer Übertragung von solchen Hoheitsrechten gleichzukommen.²⁰² Indem die hier zu besprechenden Entscheidungen diese Situationen näher umschreiben, tragen sie zur weiteren Konkretisierung des der Integration absolut entzogenen Bereichs bei, die mit dem Lissabon-Urteil angestoßen wurde.²⁰³ Im Einzelnen müssen quantitative (a) von qualitativen Grenzen (b) unterschieden werden.²⁰⁴

a) Quantitative Grenzen

Das greifbarste Problem der Eurorettung waren die immensen Summen, die auf dem Spiel standen. So müsste die Bundesrepublik im Rahmen der *EFSS SA* für bis zu 147,6 Mrd. € (und später 211 Mrd. €) sowie im Rahmen der Griechenlandhilfe für 22,4 Mrd. € haften. Die Haftungshöchstsumme für die Griechenlandhilfe und die *EFSS SA* übertrifft damit insgesamt die Hälfte des Bundeshaushalts des Jahres 2017.²⁰⁵

Um die Bedeutung dieser Summen abschätzen zu können, ist die Funktionsweise von Gewährleistungsermächtigungen in Erinnerung zu rufen: Sie sind Eventualverbindlichkeiten, die in Zukunft eingelöst werden können, aber nicht müssen.²⁰⁶ Insoweit besteht beispielsweise ein Unterschied zwischen der *EFSS SA* und dem *ESM*, da sich letzterer v.a. über Stammkapital der Staaten

¹⁹⁹ Siehe oben **B. II. 1. b)**

²⁰⁰ BVerfGE 129, 124 (Rn. 126).

²⁰¹ *Diehm* (Fn. 38), S. 537.

²⁰² BVerfGE 129, 124 (Rn. 107).

²⁰³ *Nettesheim*, in: Pechstein, Integrationsverantwortung, 2012, S. 11 (17).

²⁰⁴ *Kube* (Fn. 104), S. 210.

²⁰⁵ Das Volumen beträgt rund 329 Mrd. € gemäß § 1 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017 (BGBl. I 2017, S. 3016 ff.); Die Verfassungsbeschwerde stellte dasselbe im Vergleich mit dem Bundeshaushalt des Jahres 2009 fest: Verfassungsbeschwerde in *Murswiek* (Fn. 52), S. 84. Über die aktuellen Zahlen zu den Programmen der *EFSS SA* informiert das Bundesministerium der Finanzen auf seiner Webseite: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html (zuletzt abgerufen am 30.7.2018).

²⁰⁶ *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 115 Rn. 17.

finanziert, das zum Teil bereits eingezahlt wurde.²⁰⁷

Zunächst ist festzustellen, dass Art. 115 Abs. 1 GG für Gewährleistungen keine Obergrenze vorsieht – anders als es die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG für Kredite tut.²⁰⁸ Ob daher die Schuldenbremse womöglich ungeschriebene Grenzen für Gewährleistungen enthält, ist eine Frage, mit der sich das *BVerfG* in *EFStF* aber nicht befasst.²⁰⁹ Vielmehr geht es auf die Frage ein, ob die auf Art. 115 Abs. 1 GG gestützten § 1 Abs. 1 S. 1 WFStG und § 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 6 StabMechG (a.F.) mit dem Demokratieprinzip vereinbar sind. In diesem Hinsicht legt das *BVerfG* aber weder ein relatives (etwa im Verhältnis zu den Haushaltsposten oder dem BIP)²¹⁰ noch absolutes Limit fest, sondern spricht von „eine[r] evidente[n] Überschreitung von äußersten Grenzen“.²¹¹ Diese evidente Grenzüberschreitung sei der Fall, wenn sich ein Haftungsfall so auswirkte, „dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“²¹² Zusätzlich gesteht es dem Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum bezüglich der Wahrscheinlichkeit des Haftungsfalles sowie bezüglich der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und der Bundesrepublik zu.²¹³ Vorliegend seien diese Grenzen nicht überschritten worden.²¹⁴

Einerseits spricht viel für den dem Gesetzgeber so überlassenen Handlungsspielraum und die damit bewahrte Haushaltsautonomie. Denn der gegenwärtige Gesetzgeber verliert an Haushaltsautonomie, wenn er sich zu Gunsten eines nachfolgenden einschränkt.²¹⁵ In seinem späteren ESM-Urteil verneint das *BVerfG* aber eine Grenzüberschreitung auch durch alle Eurorettungsmaßnahmen *zusammengenommen*,²¹⁶ sodass sich die Frage stellt, ob die vom *BVerfG* gezogenen Grenzen rein theoretisch sind.²¹⁷ Dies gilt umso mehr, als die vom *BVerfG* verwendeten Kriterien äußerst unbestimmt sind und viel Spielraum für Einzelfallentscheidungen lassen.²¹⁸ Nähme das *BVerfG* hingegen eine strenge Kontrolle vor, unterläge es selbst den immensen Unsicherheiten finanzpolitischer Prognosen und überschritte v.a. die Trennlinie zwischen der ihm

²⁰⁷ *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 115 Rn. 13, 19.

²⁰⁸ BVerfGE 129, 124 (Rn. 131).

²⁰⁹ *Piecha* (Fn. 156), S. 548; *Kube/Reimer* (Fn. 60), 1915 f.

²¹⁰ Verfassungsbeschwerde in *Murswiek* (Fn. 52), S. 84; *Kube* (Fn. 104), S. 217.

²¹¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 131, Orientierungssatz 5a).

²¹² Ebd., Rn. 135, Orientierungssatz 5c.

²¹³ Ebd., Rn. 132, Orientierungssatz 5b.

²¹⁴ Ebd., Rn. 135.

²¹⁵ Vgl. **B. II. 2.**

²¹⁶ BVerfGE 135, 217 (Rn. 185).

²¹⁷ *Murswiek* (Fn. 52), S. 49.

²¹⁸ *Nettesheim* (Fn. 173), S. 776.

zustehenden rechtlichen und der ihm nicht zustehenden politischen Würdigung.²¹⁹ Gewährleistungen zeichnen sich im Gegensatz zu Zahlungspflichten eben durch die Unsicherheit ihrer Inanspruchnahme aus²²⁰ – für solche finanzwirtschaftlichen Einschätzungen lässt sich an Hand der Ewigkeitsklausel schwerlich ein Maßstab entwickeln.²²¹

b) Qualitative Grenzen

In qualitativer Hinsicht gibt es zwei Verbote (aa) und (bb)), die sich ähneln. Beide möchten sicherstellen, dass die Kette demokratischer Legitimation niemals abreißt; jede Ausgabenentscheidung muss sich noch als Entscheidung des Deutschen Volkes, repräsentiert durch den Bundestag, darstellen.²²²

aa) Das Verbot der Beteiligung an Haftungsautomatismen

Um gegen Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG zu verstoßen, genügt es, einem Haftungsautomatismus beizutreten. Mit diesem Verbot der Beteiligung an Haftungsautomatismen ist gemeint, dass die Bundesrepublik keiner Einrichtung zustimmen darf, die sich dergestalt autonom weiterentwickelt, dass sie der Bundesrepublik in von ihr nicht begrenzbarer oder kontrollierbarer Weise Verbindlichkeiten auferlegen kann. Denn auf diese Weise hätte die Bundesrepublik ihre Haushaltshoheit faktisch übertragen.²²³ Ein Haftungsautomatismus könnte etwa beim Fehlen einer Obergrenze oder unabsehbaren Zahlungspflichten gegeben sein und ist höchst problematisch bei der Unwiderruflichkeit der Zustimmung.²²⁴ Im vorliegenden Fall würden laut *BVerfG* u.a. die Regelungen der europäischen Währungsunion in den europäischen Verträgen sicherstellen, dass es zu keinem Haftungsautomatismus komme.²²⁵

bb) Das Verbot der Haftung für fremde Entscheidungen

Selbst wenn eine Haftungsobergrenze festgelegt wurde und die Rettungseinrichtung kontrollierbar ist, kann ein anderer Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG gegeben sein. Es dürfen nämlich auch keine internationalen Mechanismen begründet werden, „die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen“.²²⁶ Die Festlegung der Entstehung, Höhe und Fälligkeit der einzelnen Zahlungspflicht müssen in der

²¹⁹ *Vofskuhle* (Fn. 144), S. 1332; *Diehm* (Fn. 38), S. 541 f.

²²⁰ „Bürgschaft ist noch keine Zahlung.“, *Müller-Graff* (Fn. 86), S. 295.

²²¹ *Kube* (Fn. 104), S. 217; *Thym* (Fn. 153), S. 1014; vgl. *Müller-Graff* (Fn. 86), S. 297.

²²² *BVerfGE* 135, 317 (Rn. 190); *Diehm* (Fn. 38), S. 537 f.

²²³ *BVerfGE* 129, 124 (Rn. 127, 137); *Diehm* (Fn. 38), S. 537.

²²⁴ *BVerfGE* 135, 317 (Rn. 186); *Diehm* (Fn. 38), S. 537.

²²⁵ *BVerfGE* 129, 124 (Rn. 136 f.).

²²⁶ *Ebd.*, Rn. 128; 132, 195 (Rn. 110); 135, 317 (Rn. 165).

Hand des Bundestages liegen; es ist untersagt, dass der Bundestag von anderen getroffene Entscheidungen bloß nachvollziehen kann.²²⁷ Er muss „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben und diese eigenverantwortlich treffen.²²⁸ Dieses Verbot wird tangiert, wenn bei Gewährleistungsübernahmen der Eintritt des Haftungsfalls ausschließlich vom Willen anderer Staaten abhängt.²²⁹ Im Zusammenhang mit dem *ESM* wurde dieses Verbot bei der möglichen Aussetzung von Stimmrechten virulent.²³⁰

2. Kompetenzielle Fragen

Die materiellen Fragen enthalten in erster Linie absolute Verbote, zwischen- oder überstaatliche Verpflichtungen entsprechenden Inhalts einzugehen. Im EFSF-Urteil klingt dies insofern an, als dass etwa die Vereinbarung von Einstimmigkeit auf internationaler Ebene erforderlich sein kann.²³¹ Die materiellen qualitativen Fragen weisen allerdings auch eine innerstaatliche Dimension auf, da sie notwendige Bedingungen sind,²³² damit das Parlament den nun zu erörternden kompetenziellen Anforderungen nachkommen kann.

Zunächst ist festzustellen, dass die kompetenziellen Anforderungen relativ sind: Das *BVerfG* spricht hinsichtlich dieser Fragen von einem Parlamentsvorbehalt. Der Bundestag müsse „bei Ausübung des Budgetrechts“ die „wesentlichen Entscheidungen selbst treffen“; wesentlich seien die „für die Entwicklung des Gesamtschuldenstandes“ wesentlichen Entscheidungen. Das *BVerfG* leitet dies aus dem Demokratieprinzip und – speziell für Gewährleistungsübernahmen – aus Art. 115 Abs. 1 GG ab.²³³ Anders als beim wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt²³⁴ stützt es seine Herleitung also auch auf die Wesentlichkeitstheorie²³⁵. Diese Theorie erschöpft sich nicht im Verlangen nach einem formellen Gesetz überhaupt, sondern verlangt je nach Wesentlichkeit eine gewisse Regelungsdichte des Gesetzes (*a*), eine darüberhinausgehende Zustimmung (*b*) oder Mitwir-

²²⁷ BVerfGE 129, 124 (Rn. 124); *Diehm* (Fn. 38), S. 538.

²²⁸ BVerfGE 129, 124 (Rn. 124, 127).

²²⁹ Ebd., Rn. 105; *Nettesheim* (Fn. 173), S. 773.

²³⁰ BVerfGE 135, 317 (Rn. 190 ff.).

²³¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 127, 140); *Thym* (Fn. 153), S. 1013.

²³² BVerfGE 129, 124 (Rn. 127); 132, 195 (Rn. 109).

²³³ BVerfGE 130, 318 (Rn. 110 ff.).

²³⁴ BVerfGE 90, 286 (Rn. 319 ff.); zur Kritik an dieser „einseitigen“ Herleitung: *Epping*, in: BeckOK-GG (Fn. 37), Art. 87a Rn. 24 ff.; *Kokott*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 87a Rn. 39 ff.; vgl. *Kube* (Fn. 104), S. 217 f.

²³⁵ Vgl. auch *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 6 Rn. 13.

kung des Bundestages (c) und untersagt eine Delegation (d)).²³⁶

a) *Das Verbot pauschaler Ermächtigungen*

Über den Wortlaut von Art. 115 Abs. 1 GG hinaus genügt die Festlegung einer Obergrenze bei Ermächtigungen, die den haushaltspolitischen Spielraum schwerwiegend beeinträchtigen können, nicht. Vielmehr muss der Gesetzgeber auch die begleitenden Rahmenbedingungen festlegen, also etwa die Voraussetzungen der Gewährleistungsermächtigungen. Je höher die Regelungsdichte ist, desto geringer müssen die folgenden Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Rettungseinrichtung ausgestaltet sein.²³⁷ Das StabMechG verletzte diese Anforderungen nicht: Es bestimmte eine Haftungsobergrenze, den Zweck, Modalitäten und die Befristung der Hilfen.²³⁸

b) *Das Gebot der konstitutiven Zustimmung des Bundestages*

Kein anderer Staat und keine andere Einrichtung darf der Bundesrepublik Verbindlichkeiten oder Pflichten ohne *konstitutive Zustimmung* des Haushaltsgesetzgebers auferlegen.²³⁹ Diesem Erfordernis ist grundsätzlich nicht Genüge getan, wenn das Parlament seine Zustimmung unter Festlegung eines Höchstbetrages nur *einmalig* im „Rahmengesetz“ gibt,²⁴⁰ vielmehr müssen der Entscheidung, einem Staat Hilfen zu gewähren, sowie jeder Teilzahlung „größeren Umfangs“ einzeln zugestimmt werden.²⁴¹ Je höher die eingegangenen Zahlungspflichten oder Gewährleistungen sind desto „*wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Bundestages ausgestaltet werden.*“²⁴² Wann eine Tranche diese Größe erreicht, ist ebenso schwer quantifizierbar wie die Festlegung einer Obergrenze.²⁴³ Das WFStG enthielt eine Ermächtigung zur Gewährleistungsübernahme von 22,4 Mrd. €. Da es hinsichtlich Zweck, Modalitäten und Bedingungen hinreichend bestimmt sei, genügt dem *BVerfG* bei dieser Summe die einmalige konstitutive Zustimmung.²⁴⁴ Das StabMechG hingegen entsprach diesen Anforderungen nur bei einer verfassungskonformen Auslegung: Dass sich die Bundesregierung lediglich um Einvernehmen be-

²³⁶ BVerfGE 83, 130 (Rn. 39); 130, 318 (Rn. 110 ff.); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 20 VI Rn. 106; *Moench/Ruttloff* (Fn. 191), S. 1267.

²³⁷ BVerfGE 130, 318 (Rn. 112).

²³⁸ BVerfGE 129, 140 (Rn. 140).

²³⁹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 124, 128); *Nettesheim* (Fn. 173), S. 773.

²⁴⁰ *Diehm* (Fn. 38), S. 537 f.

²⁴¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 128); 132, 195 (Rn. 137); *Nettesheim* (Fn. 173), S. 773.

²⁴² BVerfGE 132, 195 (Rn. 108); 135, 317 (Rn. 163).

²⁴³ *Diehm* (Fn. 38), S. 542.

²⁴⁴ BVerfGE 129, 124 (Rn. 138 f.); *Thym* (Fn. 153), S. 1012.

mühen musste (§ 1 Abs. 4 S. 1 StabMechG), war so auszulegen, dass jeder einzelnen Tranche konstitutiv zugestimmt werden musste.²⁴⁵

c) Das Gebot der Mitwirkung des Bundestages

Über dieses Gebot hinaus muss das Parlament ab einer gewissen Größe der Gewährleistungen Einfluss auf die Art und Weise der Mittelverwendung haben.²⁴⁶ Das Parlament muss über die gesamte Existenzdauer des Rettungsmechanismus' fortlaufend unterrichtet werden und an dessen Entscheidungen mitwirken.²⁴⁷ Die Ausarbeitung von Art, Ausgestaltung, Modalitäten und Konditionen von Finanzhilfen muss demokratisch verantwortet sein.²⁴⁸ Fehlte es an einer beständigen Einflussnahme des Bundestages, bestünde die Gefahr, dass dem Bundestag nur die Möglichkeit des Nachvollzugs der Entscheidungen anderer bleibt.²⁴⁹ Der Einfluss des Bundestages muss über die allgemeine politische Kontrolle der Bundesregierung und ihrer Handlungen in der Rettungseinrichtung hinausgehen.²⁵⁰ Weder das StabMechG noch das WFStG verletzte diese Anforderung; angesichts der Regelungsdichte des WFStG genügte dem BVerfG sogar nur eine Beteiligung in Form von Unterrichtungen.²⁵¹ Während das EFSF-Urteil Unklarheiten ließ, wer diese Beteiligungsrechte wahrzunehmen hatte, brachte das Sondergremium-Urteil eine Klärung.²⁵²

d) Das Verbot der Delegation

Wenn und soweit das Wesentliche bereits in Gesetzesform oder vom Plenum geregelt ist, kann für das Unwesentliche eine Delegation in Betracht kommen. Der Begriff der Delegation i.R.d. Wesentlichkeitstheorie bezieht sich dabei nicht nur auf die Exekutive, sondern auch auf Bundestagsausschüsse.²⁵³

Wie zuvor herausgearbeitet wurde,²⁵⁴ bedarf die Verlagerung von Befugnissen auf Ausschüsse einer Rechtfertigung. Für den finanzpolitischen Bereich sind die Rechtfertigungsanforderungen besonders streng, da dem Haushaltsplan eine herausragende demokratische Bedeutung zukommt.²⁵⁵ Ferner findet der aus

²⁴⁵ BVerfGE 129, 124 (Rn. 141).

²⁴⁶ Ebd., Rn. 128; 132, 195 (Rn. 110); *Diehm* (Fn. 38), S. 538.

²⁴⁷ BVerfGE 129, 124 (Rn. 139); 132, 195 (Rn. 111); *Diehm*, (Fn. 38), S. 538 f.

²⁴⁸ BVerfGE 132, 195 (Rn. 162).

²⁴⁹ *Diehm* (Fn. 38), S. 539.

²⁵⁰ BVerfGE 129, 124 (Rn. 141).

²⁵¹ Ebd., Rn. 139 f.

²⁵² *Nettesbeim* (Fn. 203), S. 22.

²⁵³ *Moench/Ruttloff* (Fn. 191), S. 1267; *Berg*, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, *Der Staat* 9 (1970), 21 (33 f.); *Piecha* (Fn. 86), S. 238 f.

²⁵⁴ Siehe oben **C. III. 2. b).**

²⁵⁵ Vgl. oben **B. II. 1. b).**

dem Demokratieprinzip folgende Öffentlichkeitsgrundsatz, der transparente Entscheidungsverfahren und eine öffentliche Debatte verlangt, besonderen Niederschlag in Grundsatz der Budgetöffentlichkeit.²⁵⁶ Vor allem das Budgetrecht nimmt der parlamentarische Gesetzgeber deshalb durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahr.²⁵⁷ Dass das *BVerfG* dem Bundestag grundsätzlich einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Selbstorganisation zubilligt, kann in vorliegendem Fall angesichts dieser besonders strengen Prüfung nur eine theoretische Geltung beanspruchen.²⁵⁸ Im Allgemeinen akzeptiert das *BVerfG* die hier vorgebrachte Funktionsfähigkeit des Parlaments in der Ausprägung der Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit als Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht.²⁵⁹

Die streitgegenständlichen Befugnisverlagerungen auf Ausschüsse entsprächen allerdings nicht dem strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab.²⁶⁰ Die Regelung des § 3 Abs. 3 StabMechG sei nicht erforderlich: In Fällen der Eilbedürftigkeit sei der 41 Mitglieder umfassende Haushaltsausschuss ein gleich geeignetes, milderes Mittel zum Sondergremium. In Fällen der Vertraulichkeit sei die Geheimhaltungsordnung des Bundestages abgesehen von Fällen absoluter Vertraulichkeit gleich geeignet. Außerdem gehe die in § 3 Abs. 3 S. 3, 4 StabMechG enthaltene Regelvermutung zu weit. Zudem müsse § 3 Abs. 3 S. 2 StabMechG dahingehend verfassungskonform ausgelegt werden, dass nicht nur Regierung und Opposition, sondern alle Fraktionen nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ihrer Stärke entsprechend vertreten sind. Auch § 5 Abs. 7 StabMechG müsse verfassungskonform so ausgelegt werden, dass das Plenum nach Fortfall der Gründe für die Vertraulichkeit unterrichtet wird.

D. Der Gesamtzusammenhang: Die „Budgetverantwortung“

Die beiden Urteile drängen den Vergleich mit anderen Verdikten des *Gerichts* auf. Sie lassen sich mit dem Schlagwort der „Budgetverantwortung“ zusammenfassen. Um den Blick zu weiten und das Konzept einzuordnen, soll der klassische Verantwortungszusammenhang aus Verantwortungsgegenstand (**I.**), Verantwortungsträger (**II.**) und Verantwortungsautorität (**III.**) behandelt werden.

²⁵⁶ BVerfGE 130, 318 (Rn. 108); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 20 Rn. 17 ff.; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 110 Rn. 146 f.

²⁵⁷ BVerfGE 130, 318 (Rn. 113).

²⁵⁸ *Nettesheim* (Fn. 29), S. 1411.

²⁵⁹ BVerfGE 130, 318 (Rn. 132 ff.).

²⁶⁰ Im Folgenden: Ebd., Rn. 132 ff.

I. Verantwortungsgegenstand

Der Begriff der Integrationsverantwortung ist mit der Budgetverantwortung verwandt (1.). Die Budgetverantwortung gilt in einem engen Rahmen und lässt sich nicht zu einer „demokratischen Verantwortung“ verallgemeinern (2.).

1. Integrationsverantwortung und Budgetverantwortung

Das BVerfG hat in *Lissabon* den Begriff der „Integrationsverantwortung“ aus der Taufe gehoben (a) und in seinem EFSF-Urteil aufgegriffen (b).²⁶¹

a) Die Integrationsverantwortung

In ihren Einzelheiten ist die Integrationsverantwortung noch nicht vollständig erschlossen.²⁶² Jedenfalls sind ihr die oben erwähnten materiellen Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG als Integrationsgrenzen gegenübergestellt. Die Integrationsverantwortung bezieht sich damit nur auf diejenigen Bereiche, die einer internationalen Öffnung zugänglich sind.²⁶³

Die Integrationsverantwortung soll den mit der Öffnung verbundenen Verlust an Kompetenzen ausgleichen, indem sie den demokratischen innerstaatlichen Organen die Begleitung der übertragenen Kompetenzen auf internationaler Ebene auferlegt.²⁶⁴ Diese Verantwortung „erschöpft sich [...] insoweit nicht in einem einmaligen Zustimmungsakts, sondern erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug.“²⁶⁵ In *Lissabon* hat das BVerfG „Integrationsverantwortung“ indes nur auf besonders weit gefasste und sog. dynamische Klauseln der EU-Verträge bezogen. Diesbezüglich hat es postuliert, dass die deutschen Staatsorgane bei Anwendung jener Klauseln jede einzelne der drei Vorgaben der Art. 23 Abs. 1 GG einzuhalten haben und deren Missachtung unterbinden müssen.²⁶⁶ Die Integrationsverantwortung betrifft damit die Wahrung der Struktursicherungsklausel (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG), des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, konstitutive Zustimmung zu Einzelmaßnahmen notwendig) und vor allem der materiellen Integrationsgrenzen (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG, Bestandssicherungsklausel).²⁶⁷ In der Literatur

²⁶¹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 128).

²⁶² *Nettesheim* (Fn. 203), S. 25.

²⁶³ *Engels*, Die Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages, JuS 2012, 210 (211, 213); *Nettesheim*, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, 177 (177).

²⁶⁴ *Nettesheim* (Fn. 263), S. 177 f.

²⁶⁵ BVerfGE 123, 267 (Rn. 413).

²⁶⁶ Ebd., Ls. 2a, 2b Rn. 236, 239; *Calliess* (Fn. 107), S. 57 f., 64; *Nettesheim* (Fn. 203), S. 18, 30 f.; *Wolff* (Fn. 106), S. 154 ff.; *Nettesheim* (Fn. 263), S. 180.

²⁶⁷ BVerfGE 123, 267 (Rn. 236 ff.); *Wolff* (Fn. 106), S. 154 ff.; *Engels* (Fn. 263), S. 211 ff.

wird, auf die Herleitung der Integrationsverantwortung aus dem Demokratieprinzip gestützt, ein weiteres, der Wesentlichkeitstheorie ähnliches Begriffsverständnis vorgeschlagen: Der Anwendungsbereich der so verstandenen Integrationsverantwortung geht über oben angesprochene weit gefasste und dynamische Klauseln hinaus und bezieht auch die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 ff. GG ein.²⁶⁸

b) Die Budgetverantwortung

Das BVerfG überträgt sein Konzept der Integrationsverantwortung in entsprechender Weise auf den Fall der EFSF SA. In der Übernahme von besonders hohen Gewährleistungen fühlt sich das Gericht an die Vereinbarung dynamischer oder besonders weiter Vertragsklauseln erinnert:²⁶⁹ „Die den Deutschen Bundestag [...] treffende Integrationsverantwortung [...] findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts.“²⁷⁰ Die Konstruktion der „Entsprechung“ ist der Unmöglichkeit des direkten Bezugs auf die Integrationsverantwortung geschuldet. Dies liegt daran, dass sich das BVerfG in beiden Urteilen nicht (EFSF) bzw. nur am Rande (*Lissabon*) auf Art. 23 GG bezieht und die Begriffe stattdessen aus dem Demokratieprinzip herleitet.²⁷¹ Oben dargestelltes Verbot pauschaler Ermächtigungen, das Gebot der konstitutiven Zustimmung des Bundestages und – bei weitem Verständnis – auch das Gebot der Mitwirkung stehen danach unter dem Zeichen dieser „Entsprechung“. Ebenso wie bei der Integrationsverantwortung sind pauschale Ermächtigungen entweder gänzlich zu vermeiden oder es muss, wenn sich die Ermächtigungen noch im Rahmen des Zulässigen bewegen, parlamentarische Zustimmung bzw. Kontrolle zu den Einzelmaßnahmen sichergestellt sein.²⁷²

Man könnte besagte „Entsprechung“ als Budgetverantwortung bezeichnen, falls man darunter nicht gerade die integrationsfesten (Art. 79 Abs. 3 GG) Bereiche der Haushaltspolitik versteht.²⁷³ Die Verwendung dieses Begriffs durch das BVerfG legt jedoch nahe, unter „Budgetverantwortung“ beides zu verstehen: Die beiden Urteile zusammenfassend kann daher vom „Verbot der Entäuße-

²⁶⁸ Zu BVerfGE 123, 267 (Rn. 240) siehe *Wolff* (Fn. 106), S. 154; *Nettesheim* (Fn. 263), S. 180; *Calliess* (Fn. 107), S. 57 f.; auch BVerfGE 129, 124 (Rn. 128) nähert sich dem weiten Verständnis.

²⁶⁹ *Thym* (Fn. 153), S. 1012.

²⁷⁰ BVerfGE 129, 124 (Rn. 128).

²⁷¹ *Nettesheim* (Fn. 203), S. 21, 51; *Calliess* (Fn. 107), S. 76; *Engels* (Fn. 263), S. 213.

²⁷² BVerfGE 123, 267 (Rn. 239) (zur Integrationsverantwortung); *Thym* (Fn. 153), S. 1012.

²⁷³ *Nettesheim* (Fn. 203), S. 26.

rung der Budgetverantwortung“ gesprochen werden.²⁷⁴

2. Demokratische Verantwortung und Budgetverantwortung

Wie oben dargestellt, bestand bei der *EFSF SA* (anders als beim *ESM*) das Problem, dass keine der herkömmlichen Regelungen zu materiellen oder kompetenziellen Fragen einschlägig waren, sodass das *BVerfG* auf den allgemeinen Maßstab des Demokratieprinzips zurückgreifen musste.²⁷⁵ Damit stellt sich die Frage, ob die gewählte Lösung im Sinne einer „demokratischen Verantwortung“ auf andere Bereiche übertragen werden kann. Eine solche Übertragung bedeutete letztlich eine Abkehr von der oben dargestellten Rechtsprechung zu Art. 59 Abs. 2 GG.

Dies ist abzulehnen, weil die Lösung des *BVerfG* auf die besondere Bedeutung des Budgetrechts, dessen besondere demokratische Verankerung sowie die besondere Betroffenheit der Demokratie durch die Höhe und Tragweite der Gewährleistungen eingeht. Die Budgetverantwortung ist damit eine Einzelfalllösung, die parallel zum wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt eine weitere Ausnahme zu Art. 59 Abs. 2 GG darstellt.

II. Verantwortungsträger

Mit dem Sondergremium-Urteil hat das *BVerfG* zwar die Frage beantwortet, ob und wie dem Plenum oder einem Ausschuss die Budgetverantwortung zukommt. Ob auch der Bundesrat Träger der Budgetverantwortung ist, hat das *BVerfG* nicht geklärt, da es (fast) alle seiner Ausführungen auf den Bundestag bezieht und nicht auf Art. 23 Abs. 2 ff. GG eingeht.²⁷⁶ Dafür, dass auch der Bundesrat Verantwortungsträger ist, spricht, dass er am Haushaltsgesetz beteiligt ist, da es sich um ein Einspruchsgesetz (Art. 77 Abs. 3 GG) handelt.²⁷⁷ An einem bloßen Parlamentsbeschluss (Art. 42 Abs. 2 GG), wie ihn das *BVerfG* im Rahmen des Gebots der konstitutiven Zustimmung genügen lässt, hat der Bundesrat indes nicht Teil.²⁷⁸ Diese, womöglich gewollte, fehlende Einbeziehung der Länderkammer ist wohl der starken Fokussierung auf die demokratisch-parlamentarische Bedeutung des Budgetrechts geschuldet, die nur oberflächlich auf die technischen Bestimmungen der Art. 110 Abs. 2, 114,

²⁷⁴ BVerfGE 129, 124 (Rn. 124 f.); 135, 317 (Rn. 194); *Diehm* (Fn. 38), S. 532; *Callies* (Fn. 3), S. 160.

²⁷⁵ Im Folgenden dieses Abschnitts: *Kube* (Fn. 104), S. 215 ff.

²⁷⁶ *Callies* (Fn. 107), S. 76.

²⁷⁷ *Kube*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 110 Rn. 175; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 50), Art. 110 Rn. 10.

²⁷⁸ *Thym* (Fn. 153), S. 1012; *Mann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 76 Rn. 5; *Kersten*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 76 Rn. 25.

115 Abs. 1 GG eingeht.²⁷⁹ Diese Außerachtlassung ist besonders auffällig, weil das *BVerfG* die Integrationsverantwortung ausdrücklich auf den „Gesetzgeber“ bezieht.²⁸⁰ Die Einbeziehung des Bundesrates könnte über Art. 23 Abs. 2 ff. GG erfolgen. Zwar sind diese Regelungen nicht direkt anwendbar und werden vom *BVerfG* nicht in seine Gedankengänge einbezogen, doch ist an eine analoge Anwendung zu denken.²⁸¹ Die Vergleichbarkeit der Interessenlagen könnte im Gedanken der Kompensation für intensive Kompetenzverluste²⁸² liegen, der ebenfalls bei der *EFSF SA* zutrifft.

III. Verantwortungsautorität

Zuletzt muss die Frage angesprochen werden, wem gegenüber die Budgetverantwortung besteht. Die Budgetverantwortung beruht auf dem Demokratieprinzip und überdies auf dem in der Verfassungsbeschwerde rügefähigen Kern des Demokratieprinzips.²⁸³ Auch betont das *BVerfG* in seinen Entscheidungen, dass das Parlament bei Kompetenzübertragungen und hinsichtlich seiner Ausgabenentscheidungen gegenüber dem Volk verantwortlich ist.²⁸⁴

Wenn es daher um Substanzverluste der Demokratie durch übermäßige Gewährleistungsübernahmen geht, die von einer überwältigenden parlamentarischen Mehrheit beschlossen werden, darf nicht vergessen werden, dass das Grundgesetz vom Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG)²⁸⁵ geprägt wird. Die Situation ist also eine andere als etwa im Vereinigten Königreich. Dort gilt der Grundsatz der Parlamentsouveränität, der zudem klassischerweise rein geschichtlich und nicht demokratisch begründet wird.²⁸⁶ So sehr man jenseits des Ärmelkanals bei übermäßigen Gewährleistungsermächtigungen durch das Parlament über ein Verbot der *Selbstbeschränkung* sprechen kann, ist diese Sichtweise in Deutschland fehl am Platz: Eine *Selbstbeschränkung* des Souveräns kann nur hinsichtlich seiner verfassungsgebenden

²⁷⁹ *Calliess* (Fn. 107), S. 76.

²⁸⁰ BVerfGE 123, 267 (Ls. 2a, Rn. 236, 409). Zur problematischen „Gleichsetzung von Parlament und Gesetzgeber“ in diesem Zusammenhang, siehe *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 110 Rn. 13a ff.

²⁸¹ *Calliess* (Fn. 107), S. 81 f. mit einer Analogie zu Abs. 3 ff. zum nicht rechtsetzend tätig werdenden *ESM*.

²⁸² *Streinz*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 23 Rn. 103 f.; *Uerpmann/Witzack*, in v. Münch/Kunig (Fn. 65), Art. 23 Rn. 71.

²⁸³ Vgl. oben **C. III. 1.** und **C. IV. 1.**

²⁸⁴ BVerfGE 123, 267 (Rn. 236); 129, 124 (Rn. 122).

²⁸⁵ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 20 II Rn. 60 ff.; *Sachs*, in: Sachs (Fn. 38), Art. 20 Rn. 27.

²⁸⁶ *Wade*, *The Basis of Legal Sovereignty*, CLJ 1955, 172 (172 f., 188 f.).

Gewalt diskutiert werden.²⁸⁷ Die verfasste Gewalt muss sich in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG bewegen.²⁸⁸ Dass das Überschreiten dieser Grenzen bzgl. des Demokratieprinzips in der Verfassungsbeschwerde rügefähig ist, ist Ausdruck dieser Verantwortung gegenüber dem Volk.²⁸⁹ Die Budgetverantwortung besteht gegenüber dem Volk.

E. Schluss

Mit seinen beiden Urteilen zur *EFSSA* und zum Sondergremium hat das *BVerfG* die Rechte des Bundestages gestärkt. Die Stärkung der Parlamentsrechte als Ausgleich für durch die internationale Öffnung erlittene Kompetenzverluste zieht sich wie ein roter Faden durch die *BVerfG*-Rechtsprechung der letzten Jahrzehnte.²⁹⁰ Solche Stärkungen des Parlaments bleiben aber punktuelle Ausnahmen. Daneben setzt das *BVerfG*, wie oben dargelegt wurde, der Öffnung materielle Grenzen. Beides muss vor einem größeren Zusammenhang hinterfragt werden:

Der klassischen Konzeption des Völkerrechts von der souveränen Gleichheit der Staaten folgend, geht für das *BVerfG* die demokratische Legitimation von der nationalen und nicht von der zwischen- oder überstaatlichen Ebene aus. Ungeachtet der zweigleisigen demokratischen Legitimation der EU über EU-Parlament und die nationalen Parlamente (Art. 10 Abs. 2 EUV), sieht das *BVerfG* das EU-Parlament lediglich als Ergänzung der nationalen Demokratie, welche die Hauptlast der Legitimation schultert.²⁹¹ Da die *EFSSA* nicht oder kaum in die EU-Institutionen eingebunden ist, kann in dieser Situation sogar nur die nationale Ebene zur Sicherung der Demokratie beitragen.²⁹² Damit stellt sich aber jede internationale Öffnung größeren Ausmaßes notwendigerweise als Bedrohung der Demokratie dar; es ist fraglich, wie sehr dieser skeptische Blick mit dem Prinzip offener Staatlichkeit vereinbar ist.²⁹³ Überdies mag zwar der Schutz der Budgetverantwortung über Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG überzeugend sein. Zu klären ist allerdings, anhand

²⁸⁷ *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 32 Rn. 51; *Kirn*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 65), Art. 146 Rn. 19.

²⁸⁸ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 79 Rn. 7 ff.

²⁸⁹ Implizit *Murswiek* (Fn. 170), S. 707 ff.

²⁹⁰ Vgl. BVerfGE 89, 155 ff.; 90, 286 ff.; 123, 267 ff.; 129, 124 ff.; 130, 318 ff.; 131, 152 ff.; 135, 317 ff.; *Diehm* (Fn. 38), S. 533; *Nettesheim* (Fn. 29), S. 1410; *Calliess* (Fn. 107), S. 76.

²⁹¹ BVerfGE 89, 155 (Rn. 95 ff.); 123, 267 (Rn. 261 f.); *Nettesheim* (Fn. 203), S. 19; *Calliess* (Fn. 107), S. 53.

²⁹² *Calliess* (Fn. 107), S. 74.

²⁹³ *Ebd.*, S. 57.

welcher Kriterien die anderen integrationsfesten Bereiche zu bestimmen sind und welche Rolle die Wesentlichkeitstheorie dabei zu spielen hat.²⁹⁴

Auch wenn sich das *BVerfG* gegen einen allumfassenden Parlamentsvorbehalt im Rahmen der auswärtigen Gewalt stemmt,²⁹⁵ liegt ihm die Vorstellung zu Grunde, dass demokratische Legitimation dann umso besser verwirklicht ist, je kürzer die Legitimationskette zum Volk hin ist.²⁹⁶ Ihm ist es daher ein Anliegen, Entscheidungen in das Plenum zu verlagern und die parlamentarische Diskussion zu fördern.²⁹⁷ Dies sieht sich aber praktischen Schwierigkeiten ausgesetzt: Erstens setzte die damalige Gesamtsituation an den Finanzmärkten und auch die Regierung das Parlament unter Druck. Die Zustimmung zu den Rettungspaketen erschien „alternativlos“ und stellte sich letztlich als Nachvollzug exekutiv vorgezeichneter Entscheidungen dar.²⁹⁸ Die in der Einleitung angesprochenen Sachzwänge kann die Stärkung des Parlaments nicht lindern. Zweitens riskiert eine stete Einbindung des Parlaments in die auswärtige Gewalt dessen Überforderung und Überlastung; letztlich kann die Einrichtung des Sondergremiums deshalb als Ausweichbewegung gesehen werden.²⁹⁹ Bemerkenswert ist, dass es der so zu Tage getretene funktionelle Vorsprung der Exekutive im Rahmen der auswärtigen Gewalt ist, den das *BVerfG* als Argument gegen einen allgemeinen Parlamentsvorbehalt nutzt.³⁰⁰

²⁹⁴ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 51), Art. 20 II Rn. 306 ff.

²⁹⁵ Siehe oben **C. II. 2. a).**

²⁹⁶ *Nettesheim* (Fn. 29), S. 1411; *Böckenförde* (Fn. 57), § 24 Rn. 16.

²⁹⁷ BVerfGE 120, 56 (Rn. 60); 120, 378 (Rn. 95); *Wolff* (Fn. 106), S. 160.

²⁹⁸ *Murswiek* (Fn. 52), S. 51 f.; *Nettesheim* (Fn. 29), S. 1412 f.

²⁹⁹ *Kube* (Fn. 104), S. 218 f.; *Nettesheim* (Fn. 29), S. 1411 f.

³⁰⁰ Siehe oben **C. II. 2. a) aa).**