

Krisenmanagement unter dem Primat der Verrechtlichung?

Das Bundesverfassungsgericht und die »Eurokrise«¹

Uwe Kranenpohl

*Beitrag zur Ad-hoc-Gruppe »Politik und recht im Krisenmanagement: Die Rolle der Gerichte«
– organisiert von Hartmut Aden*

»Die Ausnahmesituation ist die Stunde der Exekutive,
weil in diesem Augenblick gehandelt werden muss [...].«
Bundesinnenminister Gerhard Schröder (1960: 7177C)

»Notstand« im demokratischen Rechtsstaat

Auch wenn »Ausnahmezustand« – wie auch der korrespondierende Begriff »Staatsnotstand« – historisch gesehen zwar ein eher junger Begriff ist, der erst im Vormärz Eingang in die politische Sprache fand (Boldt 1972: 343), ist er schon im 20. Jahrhundert vom vielleicht noch schillernderen Begriff »Krise« abgelöst worden (Boldt 1972: 376; Koselleck 1982). Die Auffassung, wenn die *res publica* bedroht sei, sei gegebenenfalls auch unbegrenzte Machtausübung erforderlich, um eine akute Bedrohungssituation der gesellschaftlichen Ordnung abzuwenden, manifestierte sich aber schon in der Römischen Republik im Institut des »Dictators« (Gizewski 1997). Es ist allerdings auch bemerkenswert, dass in Antike wie Neuzeit trotz der Proklamation, dass Not kein Gebot kenne (Koller 2009), doch das Bedürfnis bestand, den Machtträger in irgendeiner Weise rechtlich zu bestimmen (Boldt 1972: 375). Eine Fortentwicklung kann man im demokratischen Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland vielleicht daran erkennen, dass der Gesetzgeber Ende der sechziger Jahre den Notstand verfassungsrechtlich zu zähmen suchte (Oberreuter 1978). Man geht wohl nicht falsch, auch diesen Schritt als Aspekt der seit den siebziger Jahren konstatierten Prozesse der »Verrechtlichung« und »Justizialisierung« (Voigt 1980) einzuordnen.

Die Regelungen der bundesrepublikanischen »Notstandsverfassung« treffen Vorkehrungen, um bedeutende Kompetenzverschiebungen zur Exekutivgewalt zu verhindern und eine fort-dauernde Beteiligung des Parlaments – gegebenenfalls in Form des Gemeinsamen Ausschusses nach Artikel 53a GG als »Notparlament« (Hofmann 2004: 1180) – sicherzustellen. Bezeichnenderweise wird auch eine Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch Artikel 115g GG im Notstandsfall verhindert (Schmidt-Bleibtreu, Hopfau 2004: 2018). Dieser Linie blieb Karlsruhe

¹ Der Beitrag entstand Mitte 2015 und betrachtet daher den Stand der Eurokrise bis zu diesem Zeitpunkt.

auch bei seinen Entscheidungen über Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebiets treu und verlangte dafür eine ausdrückliche Zustimmung des Parlaments (BVerfGE 89, 38 – *Somalia*; 90, 286 – *Out-of-area-Einsätze*). Damit entschieden der verfassungsändernde Gesetzgeber – und in der Folge auch das Bundesverfassungsgericht –, dass die Krise fürderhin nicht mehr die »Stunde der Exekutive« sein solle.

Im Folgenden wird dargelegt, wie Karlsruhe diese Linie auch in den Entscheidungen zur »Eurokrise« fortzuschreiben sucht. Dazu wird zunächst der Begriff der »Eurokrise« problematisiert, dann die bisherige Linie der Europarechtsprechung unter dem Aspekt der parlamentarischen Beteiligung betrachtet, die Umsetzung in den Entscheidungen zur »Eurokrise« nachgezeichnet und schließlich eine Bewertung dieser Bemühungen vorgenommen.

Die »Eurokrise«: Chiffre für ein Krisengeflecht

Bevor betrachtet wird, wie das Bundesverfassungsgericht in der »Eurokrise« agiert, ist zunächst einmal diese Bezeichnung zu hinterfragen. Denn der Begriff suggeriert eine Krise des Außenwertes der gemeinsamen Währung der Euro-Staaten, was aber gerade nicht der Fall ist. So war der nominal effektive Außenwert des Euro gegenüber der EWK-19-Gruppe² im Jahresmittel zwischen 2009 und 2014 gerade einmal um ein knappes Zehntel gefallen (Deutsche Bundesbank 2015). Die unzweifelhaft bestehende Krisensituation im Euro-Währungsgebiet gestaltet sich dagegen als »Vielfachkrise« (Sachverständigenrat 2012: 1): Die makroökonomischen Probleme verursachen unter anderem Kreditausfälle bei den Banken, die durch ausbleibende Kreditvergabe ihrerseits die Wirtschaftskrise verstärken. Steuerausfälle und die Notwendigkeit höherer Transfers in Folge der Wirtschaftskrise erhöhen auch den Schuldenstand in den betroffenen Ländern, was seinerseits zu einer verringerten Binnennachfrage führt. Die Staatsschuldenkrise sorgt wiederum für die Abwertung oder den Ausfall der von Banken gezogenen Staatsanleihen, während die erforderliche Bankenrettung ihrerseits die Staatshaushalte zusätzlich belastet. Es handelt sich also um eine Gemengelage aus Bankenkrise, Staatsschuldenkrise und Wirtschaftskrise, die sich gegenseitig bedingen und verstärken (Sachverständigenrat 2012: 1–4).

Ebenso ist auch »Krise« ein schillernder Begriff: »›Krise‹ kann sowohl, als ›chronisch‹ begriffen, Dauer indizieren, wie einen kürzer- oder längerfristigen Übergang« (Koselleck 1982: 617). Tatsächlich zeigt die »Eurokrise« auch hier beide Gesichter, denn zum einen ist sie Ausdruck struktureller Probleme, zum anderen hat sie Züge einer Entscheidungssituation, bei der wegen »Gefahr im Verzug« unverzüglich gleichsam lebensentscheidende Entscheidungen gefällt werden müssen (Koselleck 1982: 619). Auch wenn die »Eurokrise« somit mehr Chiffre ist, gilt doch auch, dass sie die typischen Züge einer Krisensituation trägt.

² Die EWK-19-Gruppe umfasst neben den neun EU-Staaten, die nicht am Euro teilnehmen, Norwegen und die Schweiz, die fünf wichtigsten fernöstlichen Währungen sowie den Australischen, Kanadischen und US-Dollar.

Die bisherige Rechtsprechung zur Parlamentsbeteiligung in der Europapolitik

Die europarechtliche und -politische Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist seit der *Maastricht*-Entscheidung (BVerfGE 89, 155) vor zwei Jahrzehnten von der Frage bestimmt, wie verhindert werden kann, dass die Bundesrepublik im Zuge des Integrationsprozesses nationale Hoheitsrechte in einem Maße an die EU überträgt, dass damit der Kernbestand von Staatlichkeit verloren gehen könnte (Ooyen 2014). Den Schlüssel zur Bewältigung dieser Probleme sieht das Gericht zunächst in einer Formulierung von Kernbereichen nationalstaatlicher Hoheitsrechte, die im Rahmen des Grundgesetzes nicht übertragen werden können, da sonst die »demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates« verlorengehe (BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*). Zum anderen versucht das Gericht einer Aushöhlung deutscher Hoheitsrechte entgegenzutreten, indem es schon in der *Maastricht*-Entscheidung umfassende parlamentarische Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat im Bereich der Europapolitik formuliert und diese in der *Lissabon*-Entscheidung noch verstärkt.

Darüber hinaus hat Karlsruhe in der *Maastricht*-Entscheidung über die grundrechtsgleichen Wahlgrundsätze des Artikels 38 Absatz 1 GG die Möglichkeit eröffnet, Verfassungsbeschwerde gegen die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU einzulegen. Denn das Wahlrecht garantiere in Verbindung mit dem Demokratieprinzip aus Artikel 20 GG die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt.³ Insofern sei ausgeschlossen, »die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflussnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip [...] verletzt wird« (BVerfGE 89, 155). Damit eröffnete sich – da sicher davon auszugehen ist, dass sich ein Beschwerdeführer oder eine Beschwerdeführerin gegen eine (vermeintlich) verfassungswidrige Kompetenzübertragung finden wird – das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit, den Integrationsprozess auch weiter kritisch zu begleiten.

Parlamentsbeteiligung in der »Eurokrise«

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in der Kette der Verfahren zur »Eurokrise« diese Konstruktion explizit beibehalten hat,⁴ stellt sich ihm aber das Problem, dass es als Gericht gerade bei der krisenhaften Zuspitzung politischer Entscheidungssituationen immer »zu spät« kommen wird.⁵ Umso mehr achten die Richterinnen und Richter aber darauf, dass essentielle Beteiligungsrechte des Parlaments erhalten bleiben. Schon die *Maastricht*-Entscheidung von 1993 pochte darauf, dass Aufgaben und Befugnisse des Bundestages durch Integrationsschritte nicht entleert werden dürften (BVerfGE 89, 155). In der Entscheidung zum *Europäischen Haftbe-*

³ Das Demokratiegebot unterliegt der Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Absatz 3 GG und gehört damit zum unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität.

⁴ Vergleiche BVerfGE 129, 124 – *EFSS*; 131, 195 (234) – *ESM-Anordnung*; 134, 366 (380) – *OMT*; 135, 317 (384 f.) – *ESM*.

⁵ Es ist von daher vielleicht auch nicht überraschend, dass Karlsruhe in den bisherigen Verfahren die Entscheidungen im Ergebnis letztlich immer »durchgewunken« hat.

fehl verpflichtete das Bundesverfassungsgericht 2005 den Gesetzgeber, die von EU-Richtlinien eröffneten Spielräume in jedem Fall auszunutzen (BVerfGE 113, 273). In der *Lissabon*-Entscheidung wurde 2009 schließlich verfügt, dass die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bei der weiteren Übertragung von Hoheitsrechten in jedem Fall erforderlich ist – auch wenn keine Vertragsänderung erforderlich ist (BVerfGE 123, 267). In den Entscheidungen zur »Eurokrise« hat das Gericht diese Linie beibehalten.

BVerfGE 129, 124 – Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

Im Zuge der Staatsschuldenkrise einer Reihe von Mitgliedstaaten drohte Griechenland 2010 die Zahlungsunfähigkeit. In dieser Situation beschlossen die EU und die Mitgliedstaaten der Eurozone den »Euro-Rettungsschirm«. Ein Teil des Rettungsschirms war die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als vorläufiger Stabilisierungsmechanismus. Gegenstand des Verfahrens waren Gesetze, mit denen das Bundesfinanzministerium ermächtigt wurde, Gewährleistungen einerseits von über 22 Milliarden Euro für Kredite an Griechenland, andererseits zur Absicherung von Krediten der EFSF bis knapp 148 Milliarden Euro zu übernehmen. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer führten an, dass der Bundestag damit seine Haushaltshoheit unzulässig abgebe.

Dem stimmte das Bundesverfassungsgericht insoweit zu, als die Übertragung *unbestimmter* haushaltspolitischer Befugnisse verfassungswidrig sei. Damit stellt Karlsruhe das parlamentarische Budgetrecht als unübertragbares Hoheitsrecht heraus (Pehle 2011: 417 f.). Bedeutsame Hilfsmaßnahmen des Bundes müssten daher vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden, wobei diesem aber ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum zuzubilligen sei. Konkret verlangte Karlsruhe im Zuge einer verfassungskonformen Auslegung, dass die Bundesregierung vor Übernahme von Gewährleistungen grundsätzlich verpflichtet ist, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen – und sich nicht lediglich darum bemühen solle, wie dies das Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG) ursprünglich vorsah (BVerfGE 129, 124 [185 f.]).⁶ Noch am Tag der Urteilsverkündung legte die Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP einen entsprechenden Antrag vor (Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6945, 07.09.2011), was verdeutlicht, dass entsprechende parlamentarische Sondierungen bereits im Gange waren (Pehle 2011: 419).

BVerfGE 130, 318 – StabMechG

Diese Anstrengungen gingen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts aber nicht weit genug, wie sich bereits ein knappes halbes Jahr später zeigte. Am 28. Februar 2012 entschied Karlsruhe über die Frage, ob das StabMechG in seiner – bereits gründlich reformierten – Fassung vom Oktober 2011 die Beteiligung des Bundestages im erforderlichen Maße vorsehe. In einem Organstreitverfahren griffen zwei Bundestagsabgeordnete insbesondere § 3 Absatz 3 StabMechG an, nach dem in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit, das »Sondergremium«

⁶ Vgl. zur Tenorierung der verfassungskonformen Auslegung: Kranenpohl 2010: 379–382.

des Haushaltsausschusses zu entscheiden habe. Der Gesetzgeber hatte dabei besonderen Wert darauf gelegt, dass das Gremium möglichst klein sei: »Die Anzahl der zu benennenden Mitglieder ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied bestellen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden« (§ 3 Absatz 3 Satz 2 StabMechG).⁷ Das Bundesverfassungsgericht verwarf diese Regelung.

Zwar erlaube es das parlamentarische Selbstorganisationsrecht, die Funktionsfähigkeit durch Arbeitsteilung sicherzustellen. Dafür kann es sogar geboten sein, Sondergremien einzurichten, wenn etwa aufgrund von Zeitnot kein sachgerechter Plenarbeschluss gefasst werden kann (BVerfGE 130, 318 [359]) und es zu einem Leerlaufen der parlamentarischen Beteiligung kommen könnte.

Begrenzt sei dies allerdings durch die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, insbesondere im Abgeordnetenstatus aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG. Dadurch ist für jeden Abgeordneten und jede Abgeordnete »die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes« (BVerfGE 130, 318 [352 f.]) gewährleistet. Generell nimmt der Deutsche Bundestag durch die Mitwirkung *aller* seiner Mitglieder seine Funktionen als das unmittelbare Repräsentationsorgan wahr, denn nur dies stellt das öffentliche Verhandeln und Debattieren, also Kernelemente des vom Grundgesetz vorgesehenen demokratischen Parlamentarismus, sicher. Dies ist vor allem im Bereich des Budgetrechts geboten, bei dem der Bundestag eine gegenüber allen anderen Verfassungsorganen hervorgehobene Stellung einnimmt. Die »Budgetöffentlichkeit« bleibt Grundprinzip der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Verantwortung – eben auch im »unionalen Bereich«. Es ist Ausdruck der in Artikel 38 GG verankerten »Freiheit und Gleichheit des Mandats«, dass bei Fragen der Übernahme von Bürgschaften und Garantien zur Lösung der Euro- und Staatsschuldenkrise grundsätzlich im Plenum diskutiert werden soll (BVerfGE 130, 318 [342-347]).

Nach Meinung des Gerichts wird mit der Bildung des Sondergremiums aber in nicht verhältnismäßiger Weise in dieses Prinzip der Gleichheit der Abgeordneten eingegriffen. Insbesondere der vorgesehene Automatismus der Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit bei sogenannten »Ansteckungsgefahren« (§ 3 Absatz 3 Satz 3 StabMechG) und die Möglichkeit der Bundesregierung, in allen übrigen Fällen Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit geltend zu machen, schränke das Statusrecht der Abgeordneten zu sehr ein. Die vorgesehene pauschale Regelung werde den erforderlichen Besonderheiten des diese Rechte einschränkenden Einzelfalls nicht gerecht, zumal die Beteiligungsrechte des Plenums nicht ausreichend gesichert seien. (BVerfGE 130, 318 [359-367]).⁸

BVerfGE 131, 152 – Unterrichtungspflicht

Die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten stärkte das Bundesverfassungsgericht auch wenige Monate später am 19. Juni 2012. Die Grünen-Fraktion im Bundestag hatte bemängelt,

⁷ In der konkreten Situation hatte das Sondergremium neun Mitglieder.

⁸ Gelten lassen die Karlsruher Richterinnen und Richter lediglich, dass beim Ankauf von Staatsanleihen durch die EFSF absolute Vertraulichkeit der Beratungen vorliegen müsse, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu gefährden (BVerfGE 130, 318 [362f.]).

der Bundestag sei im Zuge der Beratungen um den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und den »Euro-Plus-Pakt« nicht in der nach Artikel 23 Absatz 2 GG gebotenen Weise unterrichtet worden. Karlsruhe bestätigte diese Einschätzung. Die Unterrichtungspflicht habe auch für den ESM, der als völkerrechtlicher Vertrag zwischen Mitgliedstaaten der EU ausgestaltet sei, bestanden, da der Passus »Angelegenheiten der Europäischen Union« weit auszulegen sei (BVerfGE 131, 152 [199-202]). Ebenso hat die Unterrichtung so frühzeitig und umfassend zu erfolgen, dass das Parlament in die Lage versetzt wird, sich fundiert mit dem betreffenden Vorgang zu befassen, bevor außenwirksame Erklärungen abgegeben werden (BVerfGE 131, 152 [202-215]). In besonderer Weise betonen die Richterinnen und Richter dabei auch, dass die Unterrichtung ebenso dem Ziel dient, Öffentlichkeit herzustellen: »Entscheidungen von erheblicher rechtlicher oder faktischer Bedeutung für die Spielräume künftiger Gesetzgebung muss grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen zu klären« (BVerfGE 131, 152 [205]).

BVerfGE 132, 195 – ESM-Anordnung

Bereits wenige Wochen später mussten sich die Karlsruher Richterinnen und Richter erneut mit der »Eurokrise« beschäftigen. Gegen die Einrichtung des ESM hatten zahlreiche Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerden eingelegt sowie die Fraktion Die Linke Organklage erhoben. Zugleich suchten sie im Verfahren der Einstweiligen Anordnung die Ratifikation des entsprechenden Vertrages zu verhindern.

Über diesen einstweiligen Rechtsschutz entschied das Bundesverfassungsgericht am 12. September 2012 und betonte dabei nochmals die Haushaltsautonomie des Bundestages sowie das Erfordernis ausreichender Information (BVerfGE 132, 195 [241f.]). Die Ratifikation könne erfolgen, wenn dies auch völkerrechtlich sichergestellt sei. Zugleich betont das Gericht nochmals die prozeduralen Aspekte der parlamentarischen Beratung: »Artikel 79 Absatz 3 GG gewährleistet nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offen halten und dabei auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern« (BVerfGE 132, 195 [244]).

BVerfGE 135, 317 – ESM

Am 18.03.2014 verkündete das Bundesverfassungsgericht schließlich seine Entscheidung in der Hauptsache zum ESM. Dabei bestätigte es seine bisherige Rechtsprechung und betonte nochmals, dass die Bundesrepublik Deutschland und ihre Verfassungsorgane verpflichtet seien, diese Einflussmöglichkeiten auch beizubehalten. So müsse, um die Budgethoheit des Bundestags zu wahren, die Vetoposition der deutschen Vertreterin oder des deutschen Vertreters in den ESM-Organen durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden: Einerseits habe die Bundesregierung bei eventuellen Neuaufnahme in den ESM bei den erforderlichen Vertragsverhandlungen darauf hinzuwirken, dass das Stimmgewicht Deutschlands nicht unter die Sperrminorität falle (BVerfGE 135, 317 [411-413]). Andererseits sei dafür Sorge zu tragen, dass die Bundesre-

publik ihre Stimmrechte im ESM nicht verliere. Diese Gefahr bestünde, wenn Deutschland seinen vertraglichen Pflichten, insbesondere erforderlichen Kapitalabrufen, nicht nachkäme. Damit sieht das Gericht den Bundestag nicht nur in der Pflicht, gegebenenfalls Geld im ESM »nachzuschießen«, um die Beteiligungsrechte zu erhalten, sondern verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber sogar dazu, eine gewisse Vorsorge für diesen Fall zu treffen (BVerfGE 135, 317 [413-420]).

»Parlamentarisierung« als Ausweg?

Seit Beginn der »Eurokrise« traf das Bundesverfassungsgericht ein halbes Dutzend Entscheidungen zu diesem Thema.⁹ Dabei blieb es zunächst auf der Linie seiner bisherigen Europarechtsprechung und betonte, dass nationale Hoheitsrechte unter dem Grundgesetz nicht unbegrenzt an supranationale Organisationen übertragen werden dürfen. Kernbereiche staatlichen Handelns müssten im Zugriff der von den Bürgerinnen und Bürgern demokratisch gewählten Abgeordneten verbleiben.

Dabei ist das Dilemma des Gerichts bereits eingangs skizziert worden: Zwar macht Karlsruhe durch die Entdeckung des »Grundrechts auf Kompetenzbewahrung des Bundestages« aus Artikel 38 Absatz 1 GG Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern ein »niedrigschwelliges Angebot« und behält damit Zugriff auf alle relevanten Entwicklungen in der Europapolitik. Doch zeigt sich gerade im Verlauf der »Eurokrise«, dass gerichtliche Verfahren mit den Zeitläuften nur bedingt mithalten können. In dieser Situation haben die Richterinnen und Richter entschieden, mit einer weitgehenden »Parlamentarisierung« der Entscheidungsverfahren gegenzusteuern. Dieser Versuch eines Managements von Krisenentscheidungen stützt sich insbesondere auf die Vorgabe einer essentiellen Beteiligung des Deutschen Bundestages – und hierbei insbesondere auch des Plenums. Dies hat innerparlamentarisch vor allem zwei Effekte:

- Der parlamentarische Prozess setzt die Einhaltung von Fristen voraus. Dies zieht automatisch eine gewisse »Verzögerung« der Krisenentscheidung nach sich. Zwar können die Fristen erheblich verkürzt werden, wenn Konsens der Fraktionen besteht – wie bezeichnenderweise der Entscheidungsprozess zur »Griechenlandhilfe« zeigte (Kranenpohl, Gast 2010). Gewisse Verfahrensschritte und Fristen müssen aber in jedem Fall eingehalten werden.
- Die Notwendigkeit, im Plenum zu verhandeln, verhindert, dass die Entscheidungen in Netzwerken oder »Fachgeschwisterschaften« monopolisiert werden. Zumindest formal muss die Entscheidung durch alle Bundestagsabgeordneten getroffen werden. Damit eröffnet sich aber auch regelmäßig die Option zu einer breiteren fraktionsinternen Diskussion.

Zusätzlich eröffnet das Bundesverfassungsgericht, indem es in besonderer Weise auf die Plenardebatte abzielt, einen weiteren Weg nach Karlsruhe, denn mit Berufung auf sein Recht zur Mitwirkung an der Plenarentscheidung kann jede Bundestagsabgeordnete und jeder Bundes-

⁹Neben den erwähnten Entscheidungen ist noch die Anrufung des Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung in der Frage der OMTs anzuführen (BVerfGE 134, 366). Die Auffassung Luxemburgs liegt mittlerweile vor (EuGH, C-62/14, 16.06.2015 – *Gauweiler*).

tagsabgeordnete einen Organstreit anstrengen. Zudem sind die mittelbaren Auswirkungen der Karlsruher Vorgaben über den parlamentarischen Bereich hinaus nicht zu vernachlässigen:

- Sie erzwingen insgesamt eine gewisse »Entschleunigung« der Entscheidungsprozesse. So erst eröffnete sich überhaupt eine Chance für eine gesellschaftliche Diskussion über das Für und Wider der diskutierten Krisenentscheidungen. Die gerichtliche Vorgabe, zumindest ein paar Tage im Bundestag zu debattieren, lässt Interessengruppen und Medien, aber auch Parteimitgliedern somit Gelegenheit, sich in diesen Diskurs »einzuklinken«. Schließlich kann auf diese Weise auch fachlicher Expertise Einfluss eröffnet werden.
- Andererseits setzt eine Plenardebatte – insbesondere, wenn sie als Sondersitzung angesetzt wird – viel stärkere mediale Aufmerksamkeitsimpulse als eine Beratung im Fachausschuss. Mit der medialen Berichterstattung steigt aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger im Lande das Thema wahrnehmen und sich an der Debatte beteiligen.¹⁰

Zugleich werden aber auch die Grenzen einer gerichtlichen Überprüfung deutlich. Das Dilemma zeigt sich unverstellt bei der Haushaltsverantwortung des Bundestages. Regelmäßig spricht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber hier einen beträchtlichen Einschätzungsspielraum zu. Hinsichtlich des Haftungsrisikos entschied Karlsruhe im *EFSS*-Verfahren, das Gericht prüfe nur, ob eine »evidente Überschreitung von äußersten Grenzen« vorliegt. Der Bundestag habe diese Grenzen mit seiner 170-Milliarden-Gewährleistungsermächtigung aber nicht überschritten, denn ein Leerlaufen der finanziellen Belastungsgrenze sei nicht zu vermuten, und es würde kein Automatismus in Gang gesetzt, der das Budgetrecht des Bundestags ad absurdum führe (BVerfGE 129, 124 [182-185]). Dabei zeigt die *ESM*-Entscheidung, dass sich beim Versuch, die Budgethoheit des Parlaments zu wahren, Dilemmata ergeben können. Denn die Vorgabe, die deutsche Vetoposition in den ESM-Organen auf jeden Fall zu erhalten, könnte den Bundestag dazu zwingen, über das eigentlich gewünschte Maß hinaus finanzielle Verpflichtungen zu übernehmen: Sei es, um im Falle von Kapitalabrufen das Stimmrecht nicht zu verlieren, oder sei es im Falle einer Kapitalerhöhung des ESM, um ausreichend viele Stimmrechte zu behalten.

Das Karlsruher Management von Krisenentscheidungen ist damit von zwei zentralen Aspekten geprägt: Einerseits soll durch Verfahrensvorgaben zumindest von den Akteuren selbst induzierter Entscheidungsdruck abgemildert und damit die Chance zu einer breiter fundierten Entscheidung eröffnet werden. Zugleich hat das Gericht damit die Entscheidungsverfahren stärker reglementiert – und auf diese Weise zur Verrechtlichung beigetragen. Allerdings kann das Bundesverfassungsgericht die Bundestagsabgeordneten nicht zum Jagen tragen, denn die bloße Existenz formaler Mitwirkungsmöglichkeiten stellt noch nicht sicher, dass diese auch genutzt werden. Dies ist umso relevanter, da die Europapolitik im Bundestag bislang eher ein Schatten-dasein fristet. Zudem kann bei tatsächlicher Eilbedürftigkeit die Beteiligung des Bundestages immer noch zum bloßen »Nachvollzug« verkommen.

Darum achtet Karlsruhe wohl auch peinlich darauf, vielfältige Klagewege zu öffnen, um auch zukünftig bei europarechtlichen Fragen aktiv sein zu können. Möglicherweise zahlt das Gericht dafür aber einen hohen Preis, wenn es regelmäßig europakritische Positionen insofern auf-

¹⁰ Dies ist auch insbesondere wegen der Verfassungsbeschwerde über Artikel 38 Absatz 1 GG wichtig, über die das Bundesverfassungsgericht ebenfalls Zugriff auf die Materie erhält.

nimmt, da ihm damit die Möglichkeit zur Überprüfung europapolitischer Entscheidungen ermöglicht wird, diese sich aber nicht in entsprechenden Entscheidungen niederschlagen. Enttäuschte Erwartungen hinsichtlich der Möglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts, die »Eurokrise« mitzugestalten, könnten aber einen Legitimationsverlust nach sich ziehen. Trotzdem erscheint die Zurücknahme des Gerichts in der Sache, angesichts der sehr eingeschränkten Möglichkeiten eines Senats mit acht Richtern und zwei Dutzend Mitarbeitern, für solche Gegenstandsbereiche eine korrekte Sachaufklärung durchführen zu können, doch recht klug (Kranenpohl 2010: 100–103; Landfried 1984: 161–171). Denn selbst das Bundesverfassungsgericht kann wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten nicht außer Kraft setzen...

Literatur

- Boldt, H. 1972: Ausnahmezustand. *necessitas publica*, Belagerungszustand, Kriegszustand, Staatsnotstand, Staatsnotrecht. In O. Brunner et al. (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Band 1. Stuttgart: Klett-Cotta, 343–376.
- Deutsche Bundesbank. 2015: Nominaler effektiver Wechselkurs des Euro (EWU-19) gegenüber den Währungen der EWK-19-Gruppe, www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Makrooekonomische_Zeitreihen/its_details_value_node.html?tsId=BBEE1.Q.I8.AAA.XZE012.A.ABAN.M00&listId=www_s33r_b01013_2b (letzter Aufruf 20. Juli 2015).
- Di Fabio, U. 2011: Vom Recht, Recht zu sprechen: Die Legitimation des Bundesverfassungsgerichts. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61. Jg., Heft 35-36, 3–7.
- Gizewski, C. 1997: Dictator. In H. Cancik, H. Schneider (Hg.), *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike*. Band 3. Stuttgart, Weimar: Metzler, 535 f.
- Hofmann, H. 2004: Art. 53 a, Kommentar zum Grundgesetz. München: Luchterhand, 1179–1187.
- Koller, M. 2009: Not kennt kein Gebot. Entstehung – Verbreitung – Bedeutung eines Rechtsspruchwortes. Münster, Wien: LIT.
- Koselleck, R. 1982: Krise. In O. Brunner et al. (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Band 3. Stuttgart: Klett-Cotta, 617–650.
- Kranenpohl, U. 2010: Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts. Wiesbaden: VS.
- Kranenpohl, U., Gast, H. 2010: »Enthaltung ist keine Haltung« – oder doch? Anmerkungen zum Stimmverhalten der Sozialdemokraten bei der »Griechenlandhilfe«, www.regensburger-politikwissenschaftler.de/kommentar_kranenpohl.pdf (letzter Aufruf 20. Juli 2015).
- Landfried, C. 1984: Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität. Baden-Baden: Nomos.
- Oberreuter, H. 1978: Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat. München: Vögel.
- Ooyen, R. C. van 2014: Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon und Euro-Rettung. Baden-Baden: Nomos.
- Pehle, H. 2011: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm – ein integrationspolitisches Grundsatzurteil? In *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, 60. Jg., Heft 4, 415–422.
- Sachverständigenrat. 2012: Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen. Sondergutachten gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates, 05.07.2012. Wiesbaden.

- Schmidt-Bleibtreu, B., Hopfauf, A. 2004: Vorbemerkung vor Art. 115a, Kommentar zum Grundgesetz. München: Luchterhand, 2008–2019.
- Schröder, G. 1960. In Deutscher Bundestag (Hg.), Stenographische Berichte. 3. Wahlperiode. 124. Sitzung, 28.09.1960. Bonn: .
- Voigt, R. (Hg.) 1980: Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse. Königstein im Taunus: Athenäum.