

Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung“

Prof. Dr. Martin Nettesheim

In keinem anderen Land der Euro-Zone sind die zur Euro-Rettung ergriffenen Maßnahmen in solchem Umfang Gegenstand verfassungsrechtlicher Streitigkeit wie in Deutschland. Die deutsche Krisenbewältigungspolitik wird mit Blick auf „Karlsruhe“ formuliert, deutsche Regierungsvertreter argumentieren in Verhandlungen immer wieder damit, dass eine Lösung vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nicht akzeptiert würde. Die mündlichen Verhandlungen, in denen über die Zulässigkeit der „Griechenlandhilfe“ und die Einrichtung eines parlamentarischen Sondergremiums zur Begleitung der EFSF-Tätigkeit gestritten wurde, waren von weltweitem Medienecho begleitet. Künftige Klagen werden schon angekündigt: So zeichnen sich schon heute Angriffe auf den ESM und den Fiskalvertrag ab. Das BVerfG verschließt sich dem Rechtsschutzbegehren der Antragsteller – teilweise sind es Bürger, teilweise aber auch Amtsträger – nicht, sondern nimmt die Verfahren zum Anlass, das institutionelle Verfassungsrecht weiterzuentwickeln und die deutsche „Rettungspolitik“ so auszurichten und zu begrenzen. Der folgende Beitrag ordnet die einschlägigen Entscheidungen des BVerfG ein, unterzieht sie einer Analyse und fragt nach Entwicklungsperspektiven.

1. Der Hintergrund: Strukturwandel politischer Entscheidung in Krisenzeiten

Im Zuge der Staatsschuldenkrise beschleunigt und verschärft sich eine Entwicklung, die im Prozess der Europäischen Integration schon länger zu beobachten war und Anlass zur Sorge geben muss. Es ist ein Strukturwandel zu beobachten, der durch vier Merkmale geprägt ist:

1. Die im Zuge der „Euro-Rettung“ ergriffenen Maßnahmen bewegen sich nicht im klassischen „setting“ hoheitlicher Entscheidungsfindung. In der Folge der Staatsschuldenkrise geht es für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone zunächst und an erster Stelle darum, das Vertrauen potentieller Investoren wiederherzustellen. Sie sind darauf angewiesen, ihre mehr oder weniger große Abhängigkeit von Kreditgewährung befriedigen zu können. Es ist eine Folge jahrzehntelanger Verschuldungspolitik, dass beinahe alle Mitgliedstaaten der Euro-Zone auf eine beständig neue Kreditzufuhr angewiesen sind. Dies setzt eine Vertrauensbeziehung voraus, die in der Folge der Finanz- und Bankenkrise erheblichen Schaden genommen hat. Potentielle Kreditgeber haben das Risiko einer Investition vor allem in die Anliegen der Peripheriestaaten der Euro-Zone neu bewertet.¹ Aufgrund fehlender Wachstumsperspektiven, schlechter demographischer

¹ Zu den Ursachen der Krise etwa: *Scharpf, Fritz W.* 2011: Die Eurokrise: Ursachen und Folgerungen, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, Jg. 9, S. 324-337.

Aussichten, einer sich ändernden globalen Wettbewerbslage, der politischen Haftung für ihre instabilen Finanzinstitutionen sowie einer weiterhin ansteigenden Schuldenquote gelangen sie zu einem deutlich negativeren Urteil als vor Krisenausbruch. Zur Vertrauensstärkung sind sog. „Rettungsschirme“ entworfen bzw. „Brandmauern“ errichtet worden, mit deren Stabilisierungsversprechen der „Markt“ für Staatsanleihen zwischen Kreditgebern und interessierten Staaten beruhigt und normalisiert werden soll.² Staaten, die keinen nachhaltigen Zugang mehr zu den Kreditmärkten haben, werden durch „Hilfsprogramme“ gestützt. Es geht insofern um die Rückgewinnung des Vertrauens³ in einem Markt, in dem Staaten und private Akteure miteinander kooperieren. Eine zweite Verhandlungsbeziehung besteht zwischen den hilfeleistenden Institutionen und den hilfesuchenden Staaten: Unterstützungsversprechen werden nur gewährt, wenn hilfesuchende Staaten einen Konsolidierungskurs einschlagen und einhalten.⁴ Die Stabilisierungswirkung von Hilfsmaßnahmen wird dadurch jedenfalls teilweise konterkariert.

Damit bewegt sich die Krisenbewältigungspolitik nicht mehr im klassischen Rahmen autonomer Gestaltung des politischen Gemeinwesens. Der souveräne Nationalstaat, so die tief in das Verfassungsrecht eingeschriebene Vorstellung, formuliert gemeinwohldienliche Politik autonom. Äußere Zwänge sind zwar unvermeidlich, werden aber in der verfassungsrechtlichen Konzeption ausgeblendet oder mit dem Argument, jedenfalls rechtlich sei immer die Freiheit gegeben, sich diesen Zwängen zu widersetzen, übergangen. Im Prozess der Bewältigung der Staatsschuldenskrise lässt sich diese Blickverengung nicht aufrechterhalten. Zu offensichtlich ist, dass sich unkontrollierte Entwicklungen nur mit Blick auf die Verhaltenserwartungen der „Märkte“ und in über- bzw. transnationaler Koordination verhindern lassen. Ein genuin autonomes Vorgehen eines oder auch einzelner Staaten wäre sinnlos. Entscheidungen werden damit nicht autonom gefällt, sondern im Kreis der Mitgliedstaaten oder mit privaten Akteuren ausgehandelt.

2. Es ist aber nicht nur so, dass Krisenbewältigungspolitik im Modus des Verhandeln gemacht wird. Der eröffnete politische Raum wird auch durch Imperative „kolonialisiert“ und so vorgeprägt, die eine besondere Rationalität aufweisen – häufig ist von der

2 Zur EFSF: EFSF-Rahmenvertrag vom 07.06.2010, unter www.efsf.europa.eu (28.04.2012); Verordnung (EU) Nr. 407/2010 vom 11.05.2010; zum ESM: ESM-Vertrag vom 02.02.2012, unter www.bundesfinanzministerium.de (28.04.2012).

3 Hierzu *Sachverständigenrat* 2011: Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, S. 78-109; *Schön, Stephan/Cortez, Benjamin* 2009: Finanzmarktkrise als Vertrauenskrise - Special Purpose Entities und Ratingagenturen als Ursache für Informationsasymmetrien an den globalen Finanzmärkten, in: *IRZ*, 2009, Nr. 1, S. 11-17; allgemein: *Hardin, Russell* 2004: Trust and Trustworthiness, New York; *Weingardt, Martin (Hrsg.)* 2011: Vertrauen in der Krise, Baden-Baden; *Schaal, Gary S.* 2004: Vertrauen, Verfassung und Demokratie, Wiesbaden; *Luhmann, Niklas* 2000: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 4. Aufl., Stuttgart.

4 So nunmehr auch Art. 136 Abs. 3 S. 2 AEUV n.F.; *Häde, Ulrich* 2011: Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Juristenzeitung (JZ)*, Jg. 66, S. 333-340; *Rathke, Hannes* 2011: Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 III AEUV, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Jg. 64, S. 753-760.

Dominanz eines ökonomischen Denkens die Rede⁵. In der Krise akzentuiert und verschärft sich so eine Entwicklung, die schon seit längerem zu beobachten ist und teilweise Sorge auslöst. Schon seit langem ist man es gewohnt, dass die EU den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des Binnenmarktprojekts eine Handlungsrationalität vorgibt, die mit überkommenen Vorstellungen über die Ordnung eines Lebensbereichs immer wieder kollidiert. Ungeachtet aller Versuche der EU, über die Annahme weiterer Zuständigkeiten diese Rationalität hinter sich zu lassen, steht in ihrem Zentrum (zu Recht) weiterhin die Öffnung und (Re)Strukturierung von Märkten.⁶ In geringerem Umfang tragen zu einer Vorprägung des Politischen auch die internationalen Wirtschaftsorganisationen⁷ bei. Vor allem aber ist die „Ökonomisierung des Politischen“ Folge einer gesellschaftlichen Entscheidung: Im Zuge der Entstehung globaler Märkte⁸ wird sich das deutsche Wirtschafts- und Sozialmodell nur dann erhalten lassen, wenn es in jeder Hinsicht auf Effizienz getrimmt wird. Die damit einhergehende „Kolonialisierung“ ehemals offener politischer Räume weckt schon seit längerem Unbehagen.⁹ In der Schuldenkrise des Euro-Raums hat sie nunmehr aber Züge angenommen, die das Verfassungsrecht unmittelbar herausfordert.¹⁰

In der Diskussion darüber, welche Strategie zur Restabilisierung der Märkte für Staatsanleihen zu verfolgen ist, füllt diese spezifische Rationalität – dies belegt die Entwick-

-
- 5 Heidenreich, Felix 2009: Ökonomismus – eine Selbstgefährdung der Demokratie? Über Legitimation durch Wohlstand, in: Brodocz, André u.a. (Hrsg.): Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden, S. 370-384.
 - 6 Heidenreich 2009 (Fn. 5).
 - 7 Mit Blick auf IMF und IBRD: Gramlich, Ludwig 2011: Internationale Finanzordnung (IMF und IBRD). Legitimität, Effektivität, Reform, in: Giegerich, Thomas (Hrsg.), Internationales Wirtschafts- und Finanzrecht in der Krise, Berlin, S. 71-133; allgemein: Herdegen, Matthias 2011: Internationales Wirtschaftsrecht, 9. Aufl., München; Tietje, Christian (Hrsg.) 2009: Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin.
 - 8 Walter, Christian 2000: Die Folgen der Globalisierung für die Europäische Verfassungsdiskussion, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 115, S. 1-13; Tietje, Christian 2003: Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 118, S. 1081-1096; Ruffert, Matthias 2004: Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 11.
 - 9 Stürner, Rolf 2007: Markt und Wettbewerb über alles?, München; Krönig, Franz Kaspar 2007: Die Ökonomisierung der Gesellschaft. Systemtheoretische Perspektiven, Bielefeld; Reich, Robert 2008: Superkapitalismus. Wie die Wirtschaft unsere Demokratie untergräbt, Frankfurt a.M./New York; Lepsius, Oliver 2010: Über Märkte, Wettbewerb und Gemeinwohl – Plädoyer für einen Paradigmenwechsel, in: Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.), Staat in der Krise – Krise des Staates? Die Wiederentdeckung des Staates, Berlin, S. 25-48.
 - 10 Schorkopf, Frank 2011: Gestaltung mit Recht – Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, in: Archiv für öffentliches Recht (AöR), Jg. 136, S. 323-344; Scharpf, Fritz W. 2011: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Jg. 9, S. 163-198; Goldmann, Matthias 2012: The Financial Crisis as a Crisis of Democracy: Towards Prudential Regulation Through Public Reasoning, in: German Law Journal, Jg. 13, i.E.

lung der letzten zwei Jahre – den politischen Raum beinahe vollständig aus.¹¹ So wird etwa über die Frage, inwieweit „Solidarität“ mit den betroffenen Staaten erforderlich ist,¹² regelmäßig nicht mit Blick auf vorhandene Gesinnungen und Gefühle innerer Verbundenheit der in der Euro-Zone vereinten Menschen diskutiert;¹³ ebensowenig geht man der Frage nach, inwieweit solidarische Hilfe gesinnungs- oder handlungsethisch geboten ist. Vielmehr wird „Solidarität“ unter Kosten-Nutzen-Erwägungen abgehandelt. Auch über die – inzwischen atemberaubende – Höhe der Hilfszusagen wird letztlich nur in einem Argumentationsraster verhandelt, in dem es um Kosten-Nutzen-Erwägungen geht: Die „maximalistische“ Position fordert, dass die „Rettungsschirme“ und „Brandmauern“ nur dann das erforderliche Vertrauen stiften und damit wirksam sein könnten, wenn sie so groß seien, dass jeder vernünftige Zweifel an einem Ausfall eines Schuldnerstaats ausgeschlossen werde. Aus dieser Perspektive konterkarieren sich konditionale (oder zu klein bemessene) Programme selbst. Die „minimalistische“ Position verweist demgegenüber auf die Notwendigkeit, Sanierungsdruck aufrecht zu erhalten und so dem „moral hazard“ entgegen zu wirken. In diesem – beispielhaft herausgegriffenen – Streit argumentiert jede der Positionen ökonomisch-folgenorientiert – und schließt so den politischen Raum. In einer zentralen Frage, in der wesentliche Teile des volkswirtschaftlichen Vermögens durch Hilfszusagen „verpfändet“ werden sollen, reduziert sich Politik so auf ein strategisches Verhandlungsspiel, das unter dem Diktat von Folgen-Nutzen-Abwägungen mit kaum greifbaren Marktakteuren ausgetragen wird. Die autonome Formulierung von Gemeinwohlvorstellungen aus dem politischen Prozess heraus verkümmert.¹⁴

3. Es ist eine unvermeidliche Folge dieser Gegebenheiten, dass sich Entscheidungslagen aus dem staatlichen Raum heraus in supra- oder transnationale Foren verschieben. Auch in diesem Punkt akzentuiert sich eine Entwicklung, die schon länger zu beobachten ist. Sie hat ihre Wurzeln im Prozess der europäischen Integration, punktuell auch in der Einbindung der Bundesrepublik in Institutionen völkerrechtlicher Kooperation. In der Finanzkrise scheint sich diese Abwandlung von Entscheidungslagen nicht nur zu

11 Anschauliche Darstellung der Entwicklung bei: *Calliess, Christian/Schorkopf, Frank* 2012: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStL), Jg. 71, i.E.

12 *Calliess, Christian* 2011: Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, FCE 01/11, S. 58 (“Solidarität ist ... keine Einbahnstraße”); ähnlich *ders.* 2011: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS), Jg. 14, S. 213-282.

13 So etwa *Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 2011: Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: *ders.*, Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, Frankfurt a.M., S. 267.

14 Zur – davon abzugrenzenden – Diskussion über die Handlungsfähigkeit des „Staats“: *Schuppert, Gunnar Folke* 2009: Staat als Prozess, Frankfurt a.M./New York, S. 57 ff.; *Mayntz, Renate* 2010: Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats bei der Regulierung der Finanzmärkte, in: *Leviathan*, Jg. 38, Nr. 2, S. 175-187; *Droege, Michael* 2009: Die Wiederkehr des Staates - Eigentumsfreiheit zwischen privatem Nutzen und sozialisiertem Risiko, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 124, S. 1415-1424.

beschleunigen, sondern auch eine neue Form anzunehmen. Zwar treten auch die Organe der Europäischen Union im Prozess der Krisenbekämpfung auf; im ersten Griechenlandprogramm hat die EU einen Teil der Last geschultert. Überwiegend wird die Hilfspolitik in Räumen koordiniert, die außerhalb der genuinen Sphäre der EU liegen. Teilweise koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Hilfsmaßnahmen horizontal; teilweise kommt es zur Errichtung von Hilfsinstitutionen („Mechanismen“) außerhalb des institutionellen Systems der EU. Man kann von para-unionalen Institutionen sprechen, die sich zwar nicht unmittelbar auf eine unionsvertragsrechtliche Grundlage stützen können, die aber in so engem Zusammenhang zur EU stehen, dass sie als Akteure eines gemeinsamen Handlungsraums verstanden werden müssen. Die formale Einordnung ihres Gründungsvertrags darf über diese Zusammenhänge nicht hinwegtäuschen.

4. Mit der Strukturveränderung des Politischen geht zugleich eine Verschiebung politischer Macht im grundgesetzlichen Institutionengefüge einher – die entsprechenden Verhandlungen werden von der Gubernative geführt. Eine im EU-System angelegte Gubernativlastigkeit wird in der spezifischen Krisenlage weiter verstärkt und in ihrer legitimationstheoretischen Problematik akzentuiert.

Der Verfassungsstaat durchläuft insofern damit eine Entwicklung, in der zentrale Zukunftsfragen in einer im wesentlichen ökonomisch determinierten Verhandlungssituation und außerhalb der Räume entschieden werden, in denen nach traditioneller Vorstellung¹⁵ Politik gemacht wird.¹⁶ Zentrale Merkmale demokratischer Verfassungsstaatlichkeit werden dadurch unterlaufen und gefährdet. Verfassungsrecht dient der Stabilisierung und Ordnung des politischen Gemeinwesens. Es verleiht dem politischen Prozess einen institutionellen Körper, gibt ihm Orientierung und hält ihn offen, transparent und responsiv. Im demokratischen Verfassungsstaat wird das Gemeinwohl nicht vorgefunden, sondern von Trägern eines repräsentativen Amtes formuliert,¹⁷ die ihre jeweiligen Ideale und Vorstellungen in einem komplexen Zusammenspiel von Steuerungs-, Verfahrens- und Kontrollmechanismen zur Diskussion stellen

15 Anschaulich etwa: *Kirchhof, Paul* 2010: § 169: Grundrechte und Verfassungsstrukturen der Wirtschaft, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Bd. VIII, 3. Aufl., Heidelberg, S. 3-62; *Fehling, Michael/Ruffert, Matthias* 2010: § 23 Perspektiven, in: *Fehling, Michael/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, Tübingen, S. 1215-1231, Rn. 1 ff.; *Herdegen, Matthias* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVVDStRL), Jg. 62, S. 9-36.

16 Anschauliche Behandlung anderer „Krisenthesen“ bei *Schäfer, Armin* 2009: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: *dms – der moderne Staat*, Jg. 1, S. 159-183.

17 *Isensee, Josef* 2006: § 71: Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg, S. 3-80, Rdnr. 89 ff.; *Stolleis, Michael* 2011: Staatslehre zwischen etatistischer Tradition und pluralistischer Öffnung, in: *Appel, Ivo*: Öffentliches Recht im offenen Staat – Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 239-260; *Anderheiden, Michael* 2006: Gemeinwohl in Republik und Union, Tübingen; zum Kontext: *Kriele, Martin* 2003: Einführung in die Staatslehre, 6. Aufl., Stuttgart; *Badura, Peter* 2012: Staatsrecht, 5. Aufl., München.

müssen. Die für demokratisches Regieren kennzeichnende Offenheit der Gemeinwohlkonzeption ist gegenwärtig gefährdet.

2. Die Agenda des BVerfG: Re-Politisierung durch Parlamentarisierung

Die beschriebene innere Entleerung des verfassungsrechtlich errichteten politischen Raums ist inzwischen zum Gegenstand mehrerer verfassungsgerichtlicher Verfahren geworden. Sie war in allgemeiner Form Thema der „Lissabon-Entscheidung“ (30.6.2009)¹⁸. Im spezifischen Zusammenhang mit der Finanzkrise ergingen in kurzer Abfolge die Entscheidungen zur Griechenlandhilfe (7.9.2011)¹⁹ und zum „EFSF-Sondergremium“ (28.2.2012)²⁰. Weitere Entscheidungen stehen an oder sind jedenfalls möglich: Im „ESM/Euro-Plus-Pakt“-Verfahren – es geht um die Unterrichtsrechte des Parlaments nach Art. 23 GG²¹ – ist noch keine Entscheidung getroffen worden; die Einleitung eines Verfahrens gegen die Beschränkungen, die der „Fiskalvertrag“²² freier politischer Entscheidung auferlegt, ist angekündigt. Es lässt sich schon heute feststellen, dass der Schutz des vom Grundgesetz errichteten politischen Raums (vor allem im Parlament) die große Agenda des BVerfG in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts ist.

2.1 Die Verortung des politischen Primär-raums in „Berlin“

In der Lissabon-Entscheidung²³ hat das BVerfG bekanntlich eine Konzeption des europäischen Integrationsprozesses entwickelt, der einer weiteren Föderalisierung des Verbunds von EU und Mitgliedstaaten jedenfalls unter der Geltung des Grundgesetzes erhebliche Grenzen zieht. In dieser Entscheidung entwickelt das BVerfG eine Konzeption des Verbunds, derzufolge sich die EU auch in Zukunft – und auch nach weiteren Vertragsänderungsrunden – auf die Mitgliedstaaten stützen und sich über diese legitimieren

18 BVerfGE 123, 267.

19 BVerfG Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 (hierzu etwa *Thym, Daniel* 2011: Anmerkung, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 66, Nr. 20, S. 1011-1015; *Nettesheim, Martin* 2011: „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, in: Europarecht (EuR), Jg. 46, Nr. 5, S. 765-784; *Ruffert, Matthias* 2011: Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, in: Europarecht (EuR), Jg. 46, Nr., S. 842-855; *Elicker, Michael/Heintz, Veris-Pascal* 2012: Zum verfassungsrechtlichen Schutz des Geldwertes, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 125, Nr. 3, S. 141-144).

20 BVerfG, Urt. vom 28. 2. 2012, 2 BvE 8/11, Beck-Rechtsprechung (BeckRS) 2012, Nr. 47586.

21 BVerfG 2 BvE 4/11 (Organstreitverfahren „ESM/Euro-Plus-Pakt“).

22 Vgl. Entwurf der Bundesregierung für ein Zustimmungsgesetz (BR-Drs. 130/12, 7-19) mit Text.

23 BVerfGE 123, 267. Hierzu etwa *Jestaedt, Matthias* 2009: Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG, in: Der Staat, Jg. 48, Nr. 4, S. 497-516 (S. 507 ff.); *Classen, Claus Dieter* 2009: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliche Prokrustesbett in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 64, Nr. 18, S. 881-889 (S. 884 f.); *Calliess, Christian* 2010: Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Jg. 25, Nr. 1, S. 1-34.

muss. Sie wird dort – anders als noch in der Maastricht-Entscheidung²⁴ – als „Staatenverbund“ konzipiert, in der die Völker der Mitgliedstaaten die alleinigen Subjekte der demokratischen Legitimation bleiben.²⁵ In schärferer Akzentuierung wird jüngst von einem „System intergouvernementalen Regierens“²⁶ gesprochen. Der politische Primärraum muss in „Berlin“ verbleiben. EU-Hoheitsgewalt legitimiert sich über Kopplungsinstitutionen, in denen mitgliedstaatliche Amtswalter über EU-Akte entscheiden (Europäischer Rat, Rat). Eine demokratiethoretisch tragende Rolle müssen die EU-Institutionen damit nicht spielen;²⁷ es geht nur um „Ergänzung“ und „Abstützung“.²⁸ Insofern ist es unschädlich, dass dem Europäischen Parlament die Fähigkeit zur genuin demokratischen Legitimationsschöpfung fehlen soll;²⁹ die Effizienz seines Entscheidungsfindungsprozesses muss nicht über europawahlrechtliche Regelungen sichergestellt werden.³⁰ Eine Entwicklungsperspektive, die zu politischem und legitimatorischem Selbststand führt, ist der EU unter dem GG damit abgeschnitten. In der Konzeption drückt sich ein enormes Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit (und Legitimationskraft) der grundgesetzlichen Kopplungsinstitutionen aus; dies könnte im Lichte der inzwischen in „Brüssel“ angesiedelten Machtfülle und die Anwendung des Mehrheitsprinzips eine Überschätzung darstellen.

2.2 *Bewahrung des Politischen durch Schutz staatlicher Entscheidungszuständigkeiten*

In einem „System intergouvernementalen Regierens“ muss den Staaten wesentliche Substanz politischer Entscheidung verbleiben. Das BVerfG zieht der Supranationalisierung von Hoheitsgewalt insofern Grenzen.

2.2.1 *Lissabon-Entscheidung: „Verfassungsidentität“*

In der Lissabon-Entscheidung wird der Reservebereich mit dem Begriff der „Verfassungsidentität“ bezeichnet. Es bleibt allerdings eher unklar, welche Entscheidungssubstanz hierzu zu zählen ist. In der Liste eher disparater Referenzbereiche³¹ werden teil-

24 BVerfGE 89, 123.

25 BVerfGE 123, 267, Leitsatz 1.

26 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 (Griechenlandhilfe) Leitsatz 2b); BVerfG, Urt. vom 28.2.2012, 2 BvE 8/11, Beck-Rechtsprechung (BeckRS) 2012, Nr. 47586 (Sondergremium) Rdnr. 109.

27 Anders Art. 10 EUV (*Ruffert, Matthias* 2011: Art. 10 EUV, Rn. 5, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV*, 4. Aufl.; *Nettesheim, Martin* 2012: Art. 10 EUV, Rn. 22, in: *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der EU.*)

28 BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 262.

29 BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 279 ff.

30 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 33 (5%-Sperrklausel im Europawahlgesetz) (mit abweichenden Voten Di Fabio und Mellinshoff).

31 BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 252 ff; kritisch etwa *Halberstam, Daniel/Möllers, Christoph* 2009: The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!”, in: *German Law Journal (GLJ)*, Jg. 10, Nr. 8, S. 1241-1258 (S. 1249 ff.); *Schönberger, Christoph* 2009: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea, in: *German Law Journal (GLJ)*, Jg. 10, Nr. 8, S. 1201-1218 (S. 1205 ff.);

weise besonders freiheitsrelevante Bereiche genannt; teilweise werden auch Bereiche genannt, in denen das BVerfG eine besondere, das innere Wesen der politischen Gemeinschaft berührende Qualität zu verorten meint. Eine demokratietheoretische Untermauerung, in deren Kontext die Idee subsidiaritätsorientierter Zuständigkeitsverteilung hätte stehen können, erfolgt allerdings nicht. Das BVerfG beansprucht insofern, den politischen Prozess dadurch zu schützen, dass es wesentliche Lagen aus ihm herausnimmt. Dem Konzept wird über eine Verankerung in Art. 79 Abs. 3 GG die Qualität eines absoluten Trumpfs verliehen, über den sich die grundgesetzlichen Institutionen nicht hinwegsetzen können. Nicht immer wird die demokratische Verantwortung erkannt und eingelöst, die sich argumentativ mit dem Gebrauch eines solchen Trumpfes verbindet; immerhin wird der Anspruch erhoben, mit der Autorität des Verfassungsrechts politische Entscheidungsoptionen endgültig zu verschließen. So soll der Abschluss des ESM-Vertrags die Verfassungsidentität berühren, weil er eine „Transfer-, Haftungs- und Steuerunion“ begründe.³²

2.2.2 „Griechenlandhilfe“-Entscheidung: Budgethoheit

Dieser substanzialistische Schutz politischer Räume wird in der Entscheidung vom 7.9.2011 fortgeführt. Hier ist es die Budgetverantwortung des Gesetzgebers, die im Prozess der „Euro-Rettung“ keine übermäßige Einschränkung erfahren soll.³³ Die Budgethoheit des „Deutschen Bundestages“³⁴ wird in dieser Entscheidung als Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat bezeichnet. Es geht um den Schutz vor Fremdbestimmung und die Bewahrung von Eigenstand. Das Gericht legt dar, dass institutionelle „settings“, die budgetär zur Fremdbestimmung führen, unstatthaft sind; insofern wird politischer Handlungsraum für unaufgebbar erklärt. Die Paradoxie, dass politische Handlungsfreiheit durch Beschränkung geschützt werden soll, taucht auch hier wieder auf. Es fällt auf, dass jene (ökonomische) Abwägungsrationalität, deren bedrängenden Einfluss sich das Gericht doch eigentlich entgegen stellen will, die Feder des Gerichts über weite Passagen anleitet. So misst das Gericht etwa der absoluten Höhe möglicher Belastungen wesentliches Gewicht bei. Eine begründete Zuordnung des politischen Werts gegenwärtiger Freiheit (zur Begründung von „Rettungsverpflichtungen“) und des Werts künftiger Freiheit (als Schranke für die Begründung zukunfts wirksamer Belastungen) unterbleibt demgegenüber.³⁵ Das vielleicht gewich-

Dingemann, Kathrin 2010: Staatsaufgaben in 3D - Eine dreidimensionale Annäherung an die Funktionen des modernen Staates, in: *Calliess, Christian/Paqué, Karl-Heinz (Hrsg.): Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt*, Köln, S. 73-83.

32 *Kahl, Wolfgang/Glaser, Andreas* 2012: Nicht ohne uns, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.)* vom 8.3.2012; anders *Kube, Hanno* 2012: Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, in: *Wertpapiermitteilungen- Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht (WM)*, Jg. 66, Nr. 6, S. 245 - 253 (S. 245).

33 BVerfG: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2011, S. 2947, LS 3, Rdnr. 125 ff.

34 BVerfG: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2011, S. 2947, Rdnr. 122, 125.

35 Ansätze bei *Schorkopf, Frank* 2012: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats-*

tigste Defizit der Entscheidung liegt im hier interessierenden Zusammenhang darin, dass es sich mit der Bedeutung ökonomischer

(Folge-)Zwänge für den Schutz politischer Freiräume nicht auseinandersetzt. Der ökonomische Automatismus, der mit der Aussage „Kein Staat wird fallengelassen“ und dem Einstieg in das „Euro-Retten“ ausgelöst wurde, war für das Gericht im September 2011 klar erkennbar. Immerhin lag zu diesem Zeitpunkt die deutsche Gesamtbelastung bereits im dreistelligen Milliardenbereich. Gleichwohl beschäftigt sich das Gericht nicht mit der Frage, ob nicht ein „Rettungsschritt“ den nächsten erzwingt und so die isolierte Betrachtung einzelner Hilfsmaßnahmen ohne wesentliche Aussagekraft ist. Das Gericht entzieht sich dieser Frage mit einer unverbindlichen Bemerkung.³⁶ Das ausführliche Bemühen darum, politische Entscheidungsräume abzustecken, steht damit in auffälligem Kontrast zum Unwillen, sich mit Gefährdungsszenarien zu befassen.

2.3 *Parlamentarisierung verkoppelnder Entscheidungsprozesse*

Es geht dem BVerfG aber nicht nur um die grundsätzliche Bewahrung nationaler Reservbereiche politischen Entscheidens. Es geht auch darum sicherzustellen, dass die Verkoppelung über- bzw. außerstaatlicher Entscheidungsprozesse mit den demokratisch legitimierenden grundgesetzlichen Institutionen hinreichend steuerungsfähig und legitimationsstiftend ist. Das Gericht will Entscheidungen in jene Institutionen (zurück-)verlagern, in denen es verfassungstheoretisch und empirisch Politik am ehesten zu beobachten glaubt. Im Zentrum des politischen Raums steht für das BVerfG das Parlament.³⁷ Mit einer solchen Verlagerung sollen zugleich die imperialistische Dominanz ökonomischer Rationalität zurückgedrängt und die institutionelle Gubernativlastigkeit der Krisenbewältigungspolitik bekämpft werden. Dem Bundesrat wird – insofern konsequent – in den Entscheidungen keine tragende Bedeutung zugeschrieben.³⁸

2.3.1 *„Lissabon“-Entscheidung und „Griechenlandhilfe“-Entscheidung*

Schon in der Lissabon-Entscheidung kommt die Einschätzung zum Ausdruck, dass die Verkoppelung der Räume über Mechanismen gubernativer Steuerung und Gestaltung je nach Entscheidungslage nicht ausreichen kann. Das BVerfG versucht, durch Annahmung einer „Integrationsverantwortung“ (auch) des Parlaments einen Gegenakzent zu setzen.³⁹ Die genaue Tragweite dieser „Verantwortung“ wird für Konstellationen auto-

rechtslehrer (VVDStRL), Jg. 71, V.3. (i.E.): Nur die über eine Wahlperiode verfügbare Finanzmasse könne für Rettungsprogramme verwendet werden.

36 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947, Rdnr. 136: „Derzeit besteht keine Veranlassung, einen unumkehrbaren Prozess mit nachteiligen Konsequenzen für die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages anzunehmen.“

37 Vgl. etwa BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rdnr. 214: „repräsentative Parlamentsherrschaft“.

38 Hierzu *Calliess, Christian* 2012: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 31, Nr. 1, S. 1-8 (S. 4).

39 Zur gesetzlichen Umsetzung: *Hahn, Jörg-Uwe* 2009: Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz, in: Europäi-

nomer Vertragsänderung und für den Gebrauch der Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV ausbuchstabiert; im übrigen bleibt sie im Unklaren. In der Lissabon-Entscheidung wird die Integrationsverantwortung teils dem Gesetzgeber, teils dem Parlament zugewiesen; das Gericht scheint sich eher an pragmatischen Erwägungen des Zusammenspiels von unionalem und nationalem Entscheidungsprozess als an prinzipiellen Überlegungen zur respektiven Institutionenqualität orientiert zu haben.

Auch in der Entscheidung vom 7.9.2011 macht sich das Bemühen bemerkbar, die Verkoppelung der Räume so zu strukturieren, dass sie den demokratischen Anschauungen entspricht. Dabei bleibt diese Entscheidung aber dürftig und unbefriedigend: Die Verkoppelung supra- bzw. transnationaler Entscheidungslagen in den demokratisch legitimierenden grundgesetzlichen Raum hinein klingt in dieser Entscheidung zwar an, wurde aber nicht systematisch ausgearbeitet. Das Gericht sprach davon, dass der „fortdauernde Einfluss des Bundestages“⁴⁰ durch Mitentscheidung des Haushaltsausschusses gesichert werden könne. Die argumentative Brücke zwischen der Budgetverantwortung und der postulierten Möglichkeit der Einflussnahme auf „die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“⁴¹ wird nicht geschlagen. Eine funktionale Absichtung von Haushaltsgesetzgeber und Bundestag findet sich nicht, ebenso wenig wie später eine solche zwischen Bundestag und Haushaltsausschuss. Die spezifische funktionale Situation, die bei der Begleitung der Durchführung von Hilfsprogrammen besteht, wird nicht näher in den Blick genommen. Insgesamt, so scheint es, hängen die institutionellen Ausführungen, mit denen eine Rückbindung gubernativer Hilfspolitik in das Parlament hinein unternommen wird, in der Luft. Man mag dies auch pragmatisch erklären: Indem das Gericht in seiner Entscheidung vom 7.9.2012 davon ausgeht, dass der „fortdauernde Einfluss des Bundestages“⁴² durch Mitentscheidung des Haushaltsausschusses gesichert werden könne, ließ sich das Gesetz im Wege verfassungskonformer Auslegung „retten“. Die Maßnahmen der „Rettung“ von Griechenland wurden nicht für verfassungswidrig erklärt, die damit verbundenen Folgen vermieden.

2.3.2 Die Entscheidung zum „Sondergremium“ vom 28.02.2012

In der Entscheidung vom 28.2.2012 wendete sich das BVerfG erneut dem Problem zu, inwieweit es im Prozess der Krisenbewältigung einer (Re-)Parlamentarisierung bedarf.

a) Entscheidungsgegenstand

Bekanntlich hatte der Bundesgesetzgeber entschieden, dass es zwar grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundestages liegen solle, die Tätigkeit der EFSF zu begleiten. § 3

sche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 20, Nr. 21, S. 758-763; *Nettesheim, Martin* 2010: Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, in: NJW, Jg. 63, Nr. 4, S. 177-183; *Daiber, Birgit* 2010: Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) Jg. 10, Nr. 7, S. 293-303.

40 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 Rdnr. 141.

41 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947 LS. 3 c), Rdnr. 128.

42 BVerfG: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 2947, Rdnr. 141.

Abs. 1 des StabMechG n.F.⁴³ sah vor, dass die Bundesregierung “in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität einem Beschlussvorschlag, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührt, durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten (darf), nachdem der Deutsche Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat.” § 3 Abs. 3 S. 1 des Gesetzes sah allerdings die Einrichtung eines “Sondergremiums” vor, das “in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit ... die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages” wahrnehmen sollte. Das Sondergremium sollte sich aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammensetzen. Die Zahl der Mitglieder entspricht nach § 3 Abs. 3 S. 2 StabMechG n.F. der kleinstmöglichen Menge, die sich ergibt, wenn jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennt und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden. Dies entspricht gegenwärtig der Zahl 9. Die besondere – und früh erkannte⁴⁴ Problematik des Gesetzes bestand darin, dass der Übergang der Entscheidungsverantwortung vom Bundestag auf das “Sondergremium” zum politischen Normalfall gemacht wurde. Nach § 3 Abs. 3 S. 3 des Gesetzes sollte die “besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit”, die nach § 3 Abs. 3 Abs. 1 des Gesetzes zu einem Zuständigkeitsübergang führte, im Falle von “Notmaßnahmen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren” nach § 1 Abs. 2 S. 3 des Gesetzes regelmäßig vorliegen. Nach S. 4 dieses Absatzes galt darüber hinaus: “In allen übrigen Fällen kann die Bundesregierung die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit einer Angelegenheit geltend machen.” Damit lag es in der Hand der Bundesregierung, über die Art der parlamentarischen Mitwirkung zu disponieren.

Das BVerfG hielt diese Regelung grundsätzlich für verfassungswidrig. Die Beteiligung eines Sondergremiums wurde nur insofern für zulässig erachtet, als es um die Zustimmung zu Maßnahmen der EFSF geht, mit der sie Staatsanleihen am Sekundärmarkt ankauft. Im Ergebnis ist diese Entscheidung allseitig begrüßt worden. Teilweise wurde von einer „Sternstunde des Parlamentarismus“ gesprochen; niemand wollte im Nachhinein wissen, wie es überhaupt zu dieser Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung an der EFSF kam. Auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht kann man am Ergebnis wenig Zweifel haben. Dogmatisch bestehen allerdings Bedenken.

b) Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Leider nimmt das BVerfG den in der Entscheidung vom 7.9.2011 angelegten Gedanken, mit der Sicherung demokratischer Selbstbestimmung (in Budgetfragen) zu argumentieren und von dort aus Aussagen für die Zuständigkeitsverteilung von Parlament und Sonderausschuss herzuleiten, nicht wieder auf. Stattdessen wird die Zuständigkeit des

43 In der Fassung von Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 9. Oktober 2011 (BGBl I S. 1992).

44 *Calliess, Christian*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses vom 19.9.2011.

Bundestages über einen Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten begründet.⁴⁵ Jeder Abgeordnete habe grundsätzlich den Anspruch, an allen Entscheidungen beteiligt zu sein. Die Entscheidungen eines Sondergremiums stellen eine gleichheitswidrige Benachteiligung der nicht beteiligten („ausgeschlossenen“) Abgeordneten dar, die nur bei Vorliegen eines besonderen Grunds überwiegenden Gewichts gerechtfertigt werden könne.

Diese Konstruktion ist in doppelter Hinsicht problematisch. Einerseits erscheint es zweifelhaft, ob sich dem Grundgesetz wirklich die dogmatische Aussage entnehmen lässt, dass alle Teilinstitutionen des Parlaments grundsätzlich das Plenum abbilden müssen. Parlamentarische Spezialisierung und Konzentration ist nicht per se unzulässig und rechtfertigungsbedürftig. Es kommt vielmehr auf die Qualität der jeweiligen Maßnahme an, ob sie im Plenum getroffen werden muss oder auf Teil- bzw. Sondergremien übertragen werden kann. Dies lässt sich nur im Wege der Interpretation des institutionellen Verfassungsrechts bestimmen.⁴⁶ Die Zuordnung von Entscheidungen und deren Delegierbarkeit wird nicht über Gleichbehandlungsansprüche, sondern von den Regeln über die Institution des Bundestages determiniert. Der Abgeordnetenstatus umfasst lediglich den Anspruch, dass keine mit diesen Vorgaben unvereinbaren Delegationsentscheidungen getroffen werden; er ist insofern akzessorischer Natur. Den Antragstellern ging es daher nicht um einen Gleichbehandlungsanspruch, sondern um einen Anspruch auf Schutz der in ihrem Status angelegten Kompetenz. Diese Sichtweise lag etwa der Wüppesahl-Entscheidung⁴⁷ zugrunde. Der Weg über eine Gleichbehandlungsdogmatik zur Kontrolle von Delegationsentscheidungen dürfte sich als nicht tragfähig erweisen.

Andererseits hat der vom BVerfG verwandte Ansatz eine Determiniertheit innerparlamentarischer Verhältnisse zur Folge, die keinen Raum mehr für gesetzgeberische Entscheidung oder die Organisationsfreiheit des Parlaments kennen kann. Wenn die Einrichtung von Entscheidungsinstitutionen, in denen jeweils die übergroße Anzahl von Abgeordneten nicht mitwirken kann eine rechtfertigungsbedürftige Prima-facie-Verletzung des Gleichheitssatzes bewirkt, kann es angesichts der vom BVerfG in Anspruch genommenen Prüfdichte⁴⁸ keine Gestaltungsfreiheit geben. Die Einforderung von Prima-facie-Ergebnisgleichheit ist eine Selbstermächtigung des Gerichts, mit der der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers oder die Organisationsfreiheit des Parlaments – den Bekundungen des Gerichts⁴⁹ zuwider – unterlaufen wird.⁵⁰

45 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, LS. 3, Rdnr. 119.

46 Delegationen sind danach grds. unzulässig (Achterberg, Norbert/Schulte, Martin 2010: Art. 45c, Rn. 30, in: Mangoldt, Herrmann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band. 2, München; Morlok, Martin 2003: Informalisierung und Endparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: VVDStRL Jg. 62, S. 37 (S. 59)).

47 BVerfGE 80, 188.

48 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, LS 2, Rdnr. 124.

49 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, Rdnr. 117 ff., 139 ff.

50 Das BVerfG zieht aus der formelartigen Erwähnung dieser Freiheit denn auch keine Konsequenzen.

c) Chancengleichheit des Zugangs zu Teil- und Sondergremien

Das BVerfG bringt in der Entscheidung vom 28.2.2012 den Anspruch auf Gleichbehandlung noch auf einer zweiten Ebene ins Spiel. Dem Abgeordnetenstatus soll das Recht eingeschrieben sein, wonach bei einer zulässigen Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf ein Teil- oder Sondergremium übertragen wird, dessen tatsächliche Besetzung die Mehrheitsverhältnisse im Parlament abbilden muss.⁵¹ Inhaltlich verbirgt sich dahinter ein Bild politischer Entscheidungsfindung, das die Idee der Vergegenwärtigung des Volks durch proportionale Abbildung des Wahlvolks zu einem konsequenten Ende führt: Das Abbild, das das Volk in der Parlamentszusammensetzung gefunden hat, muss auch in Teil- oder Sondergremien repliziert werden. Dieses „französisch“ angehauchte Verständnis lässt (wiederum) für repräsentative Entscheidungsfreiheit in Organisationsfragen keinen Raum. Immerhin ist es dogmatisch stimmig: Die je gleiche Chance eines Abgeordneten auf Vertretung in einem (zulässigerweise eingerichteten) Teil- bzw. Sondergremium wird durch die Entscheidung der Fraktionsspitze, Benennungsrechte zu „übertragen“, verändert. Der Anspruch auf grundsätzliche Chancengleichheit im Zugang zu Sondergremien ist dem Abgeordnetenstatus ohne Zweifel eingeschrieben.

d) Differenzierung nach Wesentlichkeit der Entscheidungslage

Die Bemühungen des BVerfG um die Rückverlagerung von Entscheidungen in „besonders politische Räume“ müssen nur dort zum Tragen kommen, wo es um genuin politische Lagen geht. Im Kontext der „Rettungsmaßnahmen“ wird dies umfassend verstanden. Eine derartige Lage besteht nicht nur dort, wo es um die Gründung und Ausstattung einer Hilfsinstitution geht. Auch die Entscheidung, einen Staat unter einen „Rettungsschirm schlüpfen“ zu lassen, weist diese Qualität auf. Das BVerfG geht darüber hinaus davon aus, dass auch in administrativen Tätigkeiten von Hilfsinstitutionen Entscheidungen einer politischen Dimension getroffen werden, die eine parlamentarische Beteiligung erfordern. Es hat in der Entscheidung vom 28.2.2012 den Begriff der „wesentlichen, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Entscheidung“ in umfassender Weise auf die Tätigkeit der EFSF erstreckt. Eine Abgrenzung zum Bereich des Unwesentlichen erfolgte nicht. Eine – noch zu entwickelnde – Dogmatik hätte danach zu differenzieren, wie groß der politische Spielraum ist, den die überstaatliche Gubernativinstitution (im Falle einer Hilfeinstitution) oder der nationale Regierungsvertreter (im Falle einer horizontalen Hilfemaßnahme) hat. Je mehr die Entscheidung durch rechtliche Vorfestlegungen bereits determiniert ist, desto eher ist es hinnehmbar, dass der Bundestag seine Befugnisse delegiert. Je geringer die Budgetimplikationen der konkreten Entscheidung sind, desto eher kann sich der Bundestag eines Teilgremiums bedienen. In Fällen eher untergeordneter oder prä-determinierter Entscheidung in einem rechtlich eingegrenzten Rahmen kann damit auch die

51 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, Rdnr. 125 ff. („Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“).

Mitwirkung eines Teilgremiums den Legitimationsbedarf erfüllen.⁵² Die Erfahrungen mit der Griechenland-Hilfe wecken allerdings Zweifel, ob die Abwicklung eines Programms (z.B. Auszahlung von Tranchen) wirklich so unpolitisch erfolgt, dass ein Teilgremium – so das BVerfG in der Entscheidung vom 7.9.2011 – ausreicht. Insofern spricht manches für einen unaufgedeckten Konflikt zwischen den beiden Entscheidungen.

e) Übertragbarkeit auf para-unionale Entscheidungsmechanismen

Das Ziel der Rückverlagerung von politischer Entscheidungsgewalt in die ihr je „eigene“ Sphäre ist nicht auf Lagen beschränkt, in denen es um die Steuerung und Verantwortung genuin unionaler EU-Hoheitsgewalt geht. Es ist insofern nur konsequent, parlamentarische Mitspracherechte auch in Konstellationen zu verlangen, in denen sich die Bundesrepublik para-unionalen Entscheidungsmechanismen unterwirft.⁵³ Die Entscheidung darüber, inwieweit es des Aufbrechens der Gubernativlastigkeit von Entscheidungsprozessen bedarf, kann nicht von formalen Gestaltungsfragen abhängen, sondern muss inhaltlich beantwortet werden. Bekanntlich ist dies gegenwärtig Gegenstand eines Verfahrens vor dem BVerfG.⁵⁴ Das BVerfG sollte die Durchsetzung seiner substanziellen Standards politischer (Mit-)Entscheidung nicht von rechtsförmlichen Organisationsfragen abhängig machen. Das Erfordernis hinreichender Parlamentarisierung greift auch bei einer „Flucht ins Völkerrecht“.

3. Kritik der Rechtsprechung

Die Politisierung strukturell gubernativ beherrschter Entscheidungslagen wird vom BVerfG jenseits des Verfassungstextes betrieben. Das Gericht schreibt die zurückhaltende Parlamentarisierung des Integrationsprozesses, die der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 1992 in Art. 23 GG formuliert hat, fort und akzentuiert sie neu. Man wird dies nicht grundsätzlich für unzulässig erachten können. Allerdings leidet die Rechtsprechung an einer grundsätzlichen Schwäche, die ihre Wurzel in verfassungstheoretischen Defiziten hat.

3.1 Institutionelle Ordnung und Rechtspositionen

Das BVerfG unternimmt den Versuch, die Restrukturierung institutioneller Zuordnungen über Rechtspositionen vorzunehmen, die dem Individuum (Art. 38 GG) bzw. dem Amtsträger (Gleichbehandlungsanspruch) zugeordnet sind. Es verwendet eine „rechte-

52 Im einzelnen: *Nettesheim, Martin* 2012: „Integrationsverantwortung“ – Verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume, in: *Pechstein, Matthias* (Hrsg.), *Integrationsverantwortung* (i.E.).

53 Ausführlich *Calliess, Christian* 2012: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ), Jg. 31, Nr. 1, S. 1-8 (S. 4 f.).

54 Siehe oben: Einleitung S. 1.

gestützte“ Argumentation, durch die die Bewältigung der Problematik weder angeleitet noch gesteuert, ja noch nicht einmal befruchtet wird. Dem Wahlrecht der Bürger lässt sich kein Kriterium dafür entnehmen, ob das Parlament oder nur der Haushaltsausschuss bei der Durchführung eines Hilfsprogramms mitwirken soll. Im Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten ist – hierauf ist hingewiesen worden – nicht der Anspruch angelegt, prima facie überall mitentscheiden zu können. Die institutionellen und funktionalen Zusammenhänge einer Parlamentarisierung gubernativer Entscheidungstätigkeit lassen sich so nicht erschließen und ordnen. Es ist ein Ausdruck dieser Schwäche, dass das BVerfG in der Entscheidung vom 28.2.2012 als Schranke des Gleichbehandlungsanspruchs unvermittelt auf funktionale Argumente zurückgreift, die inhaltlich nicht recht passen („Funktionsfähigkeit des Parlaments“⁵⁵), in ihrem Inhalt und ihrer Tragweite in der Luft schweben und dem BVerfG nicht mehr als eine Plausibilitätskontrolle der Behauptungen der Regierung ermöglichen. Es mag eine Folge dieser „rechtegestützten“ Argumentation sein, dass das BVerfG von „Integrationsverantwortung“ spricht, die damit verbundene Pflichtenstellung des jeweiligen Trägers aber bislang völlig unbeachtet lässt. Eine tragfähige und stringente Konzeption der Zuordnung von politischer Entscheidungslage, Institution und Kompetenz lässt sich in den Entscheidungen nicht erkennen.

Diese Beobachtung überrascht nicht. Das BVerfG operiert im staatsorganisatorischen Bereich mit einer erstaunlichen Vielfalt von argumentativen Ansätzen, methodischen Techniken und theoretischem Vorverständnis. In den einschlägigen staatsorganisatorischen Leitentscheidungen (z.B. „Wesentlichkeitsrechtsprechung“⁵⁶, „Auslandseinsätze der Bundeswehr“⁵⁷) macht sich diese Vielfalt anschaulich bemerkbar. Sie hat zur Folge, dass es auf diesem Feld immer wieder Unsicherheiten oder Korrekturen der Rechtsprechung gibt (Parteienfinanzierung⁵⁸, Bundestagsauflösung⁵⁹, genaue Inhalte der „Wesentlichkeitstheorie“). Als Staatsgerichtshof weist das BVerfG ein weniger glänzendes Profil auf als als Grundrechte-Gericht. Die Aufgabe ist allerdings auch anspruchsvoller: Es geht dort nicht lediglich darum, Rechte zuzuschreiben und auf Schrankenebene eine abwägend-vernünftige Kontrolle ex post durchzuführen. Vielmehr geht es um die prospektive Entwicklung von Organisations- und Kompetenzmodellen.

3.2 Defizite verfassungsrechtlicher Demokratietheorie

Die argumentativen Schwächen sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es Staatsrechtswissenschaft und BVerfG bislang nicht gelungen ist, eine dichte und gehaltvolle Theorie demokratisch-repräsentativen Regierens zu entwickeln. Bekanntlich wird das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) im wesentlichen „input-orientiert“ gelesen: Es

55 BVerfG: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 495, Rdnr. 138.

56 BVerfGE 47, 46 (Sexualkunde); Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1998, S. 2515 (Rechtsschreibreform).

57 BVerfGE 90, 286.

58 BVerfGE 20, 56; 85, 264.

59 BVerfGE 62, 1; 114, 107.

geht darum, über Legitimationsketten den Volkswillen in den Entscheidungen staatlicher Amtsträger in hinreichendem Umfang zur Geltung zu bringen.⁶⁰ Damit lässt sich die Übertragung von Hoheitsgewalt auf nicht-amtliche Institutionen abwehren; eine begründete Aussage darüber, wann eine Entscheidung von der Regierung, vom Parlament oder einer Teilinstitution getroffen werden darf, lässt dieses Kettendenken aber nicht zu. Identitäre Demokratietheorie, die das Ziel demokratischen Entscheidens in der Vergegenwärtigung eines Volkswillens sieht, wird tendenziell eine Sehnsucht nach plebiszitärer Entscheidung pflegen; sie wird zudem konzeptionell davon ausgehen, dass in Situationen, in denen das Volk schon nicht selbst entscheiden kann, möglichst das vom Volk unmittelbar gewählte und dieses „abbildende“ Organ entscheiden soll. Eine begründete Abgrenzung der Sphären von Parlament und Regierung erlaubt dieser Ansatz aber nicht.

Weiterführend wäre es stattdessen, demokratisches Regieren als repräsentative, gemeinwohlverpflichtete Entscheidungsfindung zu begreifen, in der Input, Verfahrensorganisation und Kontrolle (Responsivität) in einem je nach Sachbereich hinreichenden Umfang verwirklicht sein müssen.⁶¹ Damit wird ein tragfähiger Argumentations- und Begründungsansatz erschlossen. Es geht dann um die funktionale Analyse von institutionellen „settings“. Nicht die „Volksnähe“ als solche ist das bei der Verteilung und Zuordnung von Zuständigkeiten maßgebliche Entscheidungskriterium, sondern die mit Blick auf Mitwirkungseffektivierung, Verfahrensgestaltung und Kontrolle optimale Ausgestaltung. Es kommt insofern darauf an, in einer (auch) vergleichenden Analyse zu ermitteln, welches von verschiedenen – jeweils demokratisch legitimen – institutionellen „settings“ eine optimale Bewältigung der in Frage stehenden Aufgabe erwarten lässt. Nicht die Realisierung des Volkswillens oder die Optimierung eines identitär konzipierten „Legitimationsniveaus“, sondern die jeweilige funktionale Leistungsfähigkeit der in Betracht kommenden Institutionen wäre dann zu ermitteln und zu vergleichen. Auf diesem Weg lässt sich etwa darlegen, dass ein parlamentarisches Sondergremium bei der Begleitung von Hilfsprogrammen funktional regelmäßig nicht an das Parlament(splenum) heranreichen kann.

Nur ein solcher Ansatz bewahrt zugleich davor, sich idealisierenden und irreführenden Vorstellungen über die Leistungsfähigkeit der Mitbeteiligung des Bundestags hinzugeben. Er ermöglicht es, die personalen Verklammerungen, die zwischen Regierung

60 Weichenstellend: Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1987: § 22 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Bd. I, 1. Aufl., Heidelberg, S. 887-952; Überblick bei *Vofßkuhle, Andreas/Kaiser, Anna-Bettina* 2009: Demokratische Legitimation, in: *Juristische Schulung (JuS)*, Jg. 49, Nr. 9, S. 803; *Morlok, Martin/Hientzsch, Christina* 2011: Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie, in: *Juristische Schulung (JuS)*, Jg. 51, Nr. 1, S. 1; *Pieroth, Bodo* 2010: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: *Juristische Schulung (JuS)*, Jg. 50, Nr. 6, S. 473.

61 Demokratie lässt sich damit – entgegen der einflussreichen Sichtweise Fritz Scharpfs – nicht auf das Zusammenspiel von „input“ und „output“ reduzieren. Vor allem lässt sich Demokratie nicht als System kommunizierender Röhren begreifen, in dem ein Mehr an „output“ Einbußen in der demokratischen Mitwirkung ohne weiteres ausgleichen könnte (im einzelnen: *Nettesheim* 2012 (Fn. 52)).

und Parlament bestehen, ebenso wie die Ansiedelung tatsächlicher Entscheidungsmacht im Parlament zu berücksichtigen.⁶² Er lässt es auch zu, die natürliche Vorhand der Gubernative bei der Formulierung von Krisenmaßnahmen – vor allen in einem überstaatlichen Verhandlungskontext – zu berücksichtigen.⁶³ Eine derartige funktionale Betrachtung ergibt ein nüchternes, aber nicht hoffnungsloses Bild von den Möglichkeiten, durch die institutionelle Einschaltung des Bundestages politische Macht zu entgouvernementalisieren.

3.3 „Überpolitisierung“ des politischen Raums durch das BVerfG

Die beschriebenen Defizite haben einen erheblichen Preis. Das BVerfG bemüht sich um (Re-)Politisierung der Krisenbewältigungsentscheidungen, die andernfalls von der Gubernative unter ökonomisch-marktorientierten Gesichtspunkten ausgehandelt würden. Dabei konkretisiert das Gericht seine Maßstäbe aber immer erst ex post facto in der Schärfe, dass sie tatsächliche Verhaltenssicherheit geben könnten („making up the rules as we go along“⁶⁴). Damit wird die „Eurorettung“ auf einer zweiten Ebene – jenseits des „Berliner Raums“ – erneut politisiert. Es mag in Karlsruhe stille Wonne auslösen, dass die Rechtswissenschaft zwar darüber spekulieren kann, wann „Rettungsprogramme“ die „Verfassungsidentität“ berühren, niemand aber dem Gericht in die Karten schauen kann. Die damit verbundenen Unsicherheiten destabilisieren die Wirkung der „Rettungsmaßnahmen“ aber erheblich. Zudem lösen sie Folgeentwicklungen aus, die die Richter möglicherweise nicht im Blick haben. So ist etwa die Einschätzung weit verbreitet, dass die EZB zur Flutung der Finanzmärkte mit billigem Geld im Dezember 2011⁶⁵ nicht zuletzt dadurch gezwungen wurde, weil das BVerfG durch Anordnung vom 27.10.2011 die Funktionalität wesentlicher Kompetenzen der EFSF faktisch aufhob.⁶⁶

62 Hierzu *Herdegen, Matthias* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtler (VVDStRL), Jg. 62, S. 7; *Morlok, Martin* 2003: Titel, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtler (VVDStRL), Jg. 62, S. 32; *Dann, Philipp* 2004: Parlamente im Exekutivföderalismus, Berlin/Heidelberg.

63 Hierzu *Schorkopf, Frank* 2012: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung. Erscheint in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtler (VVDStRL), Jg. 71, S. V. 1.

64 So der Titel eines Beitrags zum Lissabon-Urteil (mit Fragezeichen) von *Terhechte, Jörg Philipp* 2009 in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 20, Nr. 20, S. 724-731.

65 Darstellung des Funktionswandels der EZB (Titel) durch: *Berg, Tim Oliver* u.a. 2012 in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 92, Nr. 2, S. 79-94; *Sinn, Hans-Werner* 2011: Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB, in: Ifo-Schnelldienst, Jg. 64, Sonderausg. Juni, S. 1; *Meyer, Dirk* 2011: Unabhängigkeit und Legitimität der EZB im Rahmen der Staatsschuldenkrise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 64, S. 127-130.

66 *Pache, Timo* 2012: „Döst weiter, Finanzmärkte“, in: Financial Times Deutschland (FTD) vom 28.2.2012.

Natürlich betreibt das BVerfG seine Politisierung der Eurorettung mit Verantwortungsgefühl: So hat es etwa die Ultra-vires-Dogmatik in der Entscheidung vom 7.9.2011 a limine nicht zur Anwendung gebracht,⁶⁷ obgleich Zweifel an der Kompetenzmäßigkeit der EU-Rettungsmaßnahmen auf der Hand lagen.⁶⁸ Auch mit den Angriffen auf die EZB hat es sich nicht befasst, obgleich hier wesentliche Gefahren für die Budgethoheit liegen und dies dogmatisch nahe gelegen hätte.⁶⁹ In der Logik des Vorgehens des BVerfG liegt es aber, dass diese Zurückhaltung jederzeit aufgegeben werden könnte. Zu beobachten ist insofern, dass das Verfassungsrecht in den Händen des BVerfG im Prozess der „Eurorettung“ eine Struktur gewinnt, die dem Vertrauen in seine Qualität und Steuerungswirkung als Recht letztlich Schaden zufügen könnte⁷⁰. Es erscheint insofern nicht ausgeschlossen, dass die vom BVerfG mit besten Intentionen betriebene (Re-)Politisierung der Eurorettungspolitik zugleich unwillentlich die Idee der konstitutionellen „rule of law“ beschädigen könnte. Die Krise zwingt insofern zur grundsätzlichen Beschäftigung mit der Rolle des Verfassungsrechts in Entscheidungslagen, in denen sich die Richter des BVerfG aus staatsbürgerlicher Vernunft nur strategisch verhalten können. So wichtig es ist, darauf zu drängen, dass das Verfassungsrecht im Prozess der Krisenbewältigung seine angestammte Rolle zurückgewinnen müsse, so sehr ist es auch an der Zeit, darüber nachzudenken, ob mit einer Überstreckung verfassungsgerichtlicher Steuerungsbemühungen ad hoc, ex post facto und mit Begründungen, die nicht überzeugen können, nicht auch Schaden angerichtet wird.⁷¹ Leider werden die Möglichkeiten und Grenzen verfassungsrechtlicher Steuerung in Krisenzeiten – jenseits der Diskussion um den „Ausnahmestand“⁷² – wenig behandelt.

67 BVerfGE 123, 267 Rdnr. 113 ff.

68 Häde, Ulrich 2009: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg.20, Nr. 12, S. 399-403; ders. 2010: Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise, in: Europarecht (EuR), Jg. 45, Nr. 6, S. 854-867; Frenz, Walter/Ehlenz, Christian 2010: Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS), Jg. 21, S. 65; Herrmann, Christoph 2010: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Jg. 21, Nr. 11, S. 413-418; Nettesheim, Martin 2012: Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, Baden-Baden, S. 32; Hafke, Heinz Christian 2010: Rechtsbruch oder kreative Interpretation? - Fragen zur "Nothilfe" für strauchelnde Euro-Staaten, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 63, S. 393 (S. 394); Louis, Jean-Victor 2010: The no-bailout clause and rescue packages, in: Common Market Law Review (CMLRev.), Jg. 47, Nr. 4, S. 971-986; Müller-Graff, Peter-Christian 2011: Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: integration, Jg. 34, Nr. f, S.289-307.

69 Krit. Nettesheim 2011 (Fn. 19), S. 769 f.

70 Gegenläufig aber Schorkopf 2011 (Fn. 10), S. 323.

71 Zur Möglichkeit, aus Krisen Gewinn zu ziehen: Wieland, Joachim 2012: Die Zukunft Europas – Krise als Chance, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 67, Nr. 5, S. 213-219.

72 Oppermann, Thomas 2011: Euro-Stabilisierung durch EU-Notrecht, in: Bechtold, Stefan (Hrsg.): Recht, Ordnung und Wettbewerb – Festschrift fzum 70. Geburtstag von Wernhard Möschel, Baden-Baden, S. 909-922.

4. Volksabstimmung als radikale Problemlösung?

Als substanziellen Kern der Demokratie sieht man vielfach die Option an, aus freiem Antrieb neu beginnen zu können.⁷³ Im Beharren des BVerfG auf der Existenz eines Austrittsrechts aus der EU – inzwischen kodifiziert – kam dies greifbar zum Ausdruck. Die Ökonomisierung des Umfelds, in die das Gemeinwesen eingebettet ist, beschneidet diese Option; in der Staatsschuldenkrise erscheint sie nunmehr ganz verloren zu gehen. Dabei verbinden sich zwei Entwicklungslinien:

Einerseits droht eine Entwicklung, in der die Bemühungen des BVerfG um Re-Politisierung durch Parlamentarisierung unterlaufen werden könnten. Die „Rettungspolitik“ ist insoweit, wie es um Gewährleistungen und Hilfezahlungen geht, nicht mehr als ein Mittel, um Zeit zu kaufen. Die substanziellen Entscheidungen über die Gestaltung Europas – nicht zuletzt mit Blick auf die Währungsunion – stehen noch aus. Schon heute ist absehbar, dass diese Gestaltung eher ein Weniger als ein Mehr an politischer Selbstbestimmung im staatlichen Raum ermöglichen wird. Die vertragliche Erzwingung von fiskalischer Nachhaltigkeit und Disziplin durch einen Fiskalpakt⁷⁴ lässt politische Entscheidungsspielräume – ungeachtet der Zweifel an der Wirksamkeit⁷⁵ – ebensowenig unberührt wie die vertragliche Begründung und Ausgestaltung von Transfersystemen oder gemeinsamer Haftung;⁷⁶ gleiches gilt für supranationale Koordinierungs- und Steuerungsmechanismen.⁷⁷ Insofern zeichnet sich eine Entwicklung ab, die den Effekt der Bemühungen des BVerfG subkutan aufheben könnte. Denn die Parlamentarisierung greift nur dort, wo überhaupt Handlungsspielräume bestehen.⁷⁸

Andererseits ist klar erkennbar, dass sich der Bundestag den Funktionsgegebenheiten der „Eurorettungspolitik“ nicht entziehen wird. Die politischen Kosten und die Wohlstandseinbußen, die mit der Inanspruchnahme dieser – rechtlich existierenden – Option einhergingen, werden allgemein als prohibitiv hoch angesehen. Insofern erzeugen die Versuche des BVerfG, supra- oder transnationale Entscheidungslagen zu parlamentararisieren, auch nur eine begrenzte Wirkung. Sie ändern nichts daran, dass die Gu-

73 Marchart, Oliver 2005: Neu beginnen, Wien, in Anlehnung an Hannah Arendt.

74 Hierzu Schorkopf, Frank 2012: Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft (ZSE), Jg. 10, Heft 1, S. 1-29.

75 Wagschal, Uwe 2011: Allheilmittel oder Budgetmimikry: Wie wirksam sind Verschuldungsgrenzen zur Haushaltskonsolidierung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft (ZSE), Jg. 9, Nr. 3, S. 352-382.

76 Zu Euro-Bonds: Müller-Franken, Sebastian 2012: Eurobonds und Grundgesetz, in: Juristenzeitung (JZ), Jg. 67, Nr. 5, S.219-225.

77 Enderlein, Henrik 2011: Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 37-44.

78 Im Kreis der Verfassungsrichter ist insofern von einem „Ende des Grundgesetzes“ die Rede: Voßkuhle, Andreas 2011: „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) vom 25.09.2011, S. 36 f.; Huber, Peter 2011: „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 19.09.2011, S. 6.

bernative in der Vorhand ist; sie versetzen das Parlament auch nicht in die Lage autonomer Entscheidung, sondern muten ihm die Billigung andernorts verhandelter Ergebnisse zu. Die Hegemonie eines Diskurses, in dessen Zentrum die alternativlose Verhandlung mit den „Märkten“ steht, wird nicht durchbrochen.

In dieser Situation wird in jüngerer Zeit verstärkt über eine scheinbar folgerichtige Option diskutiert: die Entscheidung über die Euro-Rettungspolitik durch Volksabstimmung. Man hofft, auf diese Weise die Bemühungen um Zurgeltungbringung des Politischen, die vom BVerfG im Wege institutioneller Neuordnungen begonnen hat, radikalieren zu können. Wenn schon das Parlament sich nicht der Funktionslogik der Krisenbewältigungspolitik zu entziehen vermag, soll das Politische durch eine Volksabstimmung rückgewonnen werden.⁷⁹ Zugleich soll so – ein letztes Mal⁸⁰ – vor der Aufgabe politischen Selbststands der demokratische Souverän sprechen. In dem Schnittpunkt der beiden Entwicklungspfade soll die Volksabstimmung eine nicht ökonomisch kolonialisierte und damit vermeintlich urwüchsige politische Entscheidung produzieren; sie soll zugleich den Weg in die Zukunft freimachen oder eben auch verschließen. Diesen Hoffnungen und Erwartungen muss mit Skepsis begegnet werden. In der Art, wie die Abstimmungsfrage formuliert wird, würde die Antwort des Volks schon vorgeprägt. Das Volk spräche nicht urwüchsig, sondern als rechtlich verfasste Institution, die über eine von repräsentativen Amtsträgern vorformulierte Frage entscheidet. Der legitimatorische Gewinn, der sich mit diesem Übergang im Entscheidungsmodus verbindet, lässt sich nur situationsabhängig bestimmen.⁸¹ Das Plebiszit mag den Grad der Politisierung einer Entscheidungslage erhöhen; es mündet aber nicht per se in gemeinwohloptimierende Entscheidungen. Ohne die Vorschaltung von Verfahren, die zu einer Aufklärung und Selbst-Überprüfung der Positionen der Abstimmenden führen (Idee der deliberativen Demokratie), stünde am Ende eines solchen Wegs möglicherweise nicht mehr als ein Akt populärer Willkür. Man kann dies als Vollendung, aber auch als Abirring von Entscheidung im Verfassungsstaat ansehen.

Ein skeptischer Konstitutionalist wird sich dieser Möglichkeit nicht a limine verschließen. Er wird vor allem aber darauf dringen, dass die Funktionsfähigkeit des repräsentativen Systems gestärkt wird. Insofern muss es zunächst darum gehen, die Tiefendimension des Phänomens der Kolonialisierung des politischen Raums durch das Ökonomische zu erschließen und hieraus die notwendigen verfassungsrechtlichen Schlussfolgerungen zu ziehen. Dann würde deutlich, dass es sich dabei nicht um eine naturwüchsige oder von außen aufgezwungene Erscheinung handelt. Es ist vielmehr eine Fassung des politischen Kalküls, die im selbstbestimmten Eigeninteresse getroffen worden ist und damit im Verfassungsstaat per se nicht in Frage gestellt werden darf.

79 Kahl, Wolfgang/Glaser, Andreas 2012: Nicht ohne uns, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 3. 2012: Notwendigkeit der Anordnung einer Volksabstimmung. Hierzu auch (bremsend) Dreier, Horst 2011: Ein neues Deutschland, in: Die Zeit vom 20.10.2011; Pöttering, Hans-Gert 2012: Wie geht es weiter mit Europa?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 17.2.2012.

80 In der Bundesrepublik wäre es auf Bundesebene auch das erste Mal.

81 Hierzu Schiller, Theo (Hrsg.) 2003: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, sowie die Beiträge in Feld, Lars u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie, Baden-Baden.

Verfassungsrechtlich kommt es darauf an, dafür zu sorgen, dass dieses Kalkül in aufklärter Weise, selbstbestimmt, aber auch verantwortlich verfolgt wird. Insofern geht es dann vor allem um die Verfahrensdimension der Zusammenarbeit von Regierung und Parlament. Krisenbewältigung ist letztlich funktional administrative Tätigkeit; dies muss sich im prozeduralen „setting“ der beteiligten Institutionen niederschlagen. Man wird die diesbezügliche Steuerungsfähigkeit des Verfassungsrechts nicht überschätzen dürfen; vor allem handelt es sich um Fragen der politischen Kultur. Angesichts offenkundiger Defizite und Schwierigkeiten (übermäßiger Zeitdruck; Informationsmängel; Fehlinformationen über Folgeplanungen; späte Konfrontation mit ausgehandelten Ergebnissen etc.) wäre das BVerfG jedenfalls punktuell gefordert. Leider hat sich das BVerfG dieser Dimension bislang aber nicht angenommen. Auch in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen wird diese Herausforderung bislang nicht angemessen bewältigt.⁸² Es ist nicht die Zeit, über Volksabstimmungen nachzudenken, bevor nicht die Möglichkeiten der verfassungsrechtlichen Sicherung und Stärkung des repräsentativen Entscheidungsprozesses ergriffen worden sind. Insofern sind Schritte zur Sicherung der Umkehrbarkeit des beschrittenen Wegs wichtiger als die plebiszitäre Entscheidung über das Endgültige.

82 Hierzu kritisch: *Nettesheim* 2012 (Fn. 52).