



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

dass

1. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981),
2. das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918),
3. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),
4. das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978)

gegen Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2, Artikel 23 Absätze 1, 2, 4 und 5, Artikel 109 Absatz 1 sowie Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes verstoßen und die Antragsteller in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 der Landesverfassung des Freistaates Bayern verletzen.

Antragsteller: 1. A...

2. Prof. Dr. P...

3. Fraktion „Freie Wähler“ im Bayerischen Landtag,
vertreten durch deren Vorsitzenden A.,

- Bevollmächtigte zu 1. bis 3.:

1. Rechtsanwalt Professor Dr. Michael Quaas,
Möhringer Landstraße 5, 70563 Stuttgart,

2. Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg,
Mozartstraße 13, 76133 Karlsruhe -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag, vertreten durch den Bundestagspräsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Lübbe-Wolff,

Gerhardt,

Landau,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf

gemäß § 24 Satz 1 BVerfGG am 19. März 2014 einstimmig beschlossen:

1. Der Antrag wird verworfen.

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat sich erledigt.

G r ü n d e :

A.

Die Antragsteller wenden sich gegen Gesetze, die der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates als Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise beschlossen hat, weil diese in die Haushaltsautonomie des Bayerischen Landtages eingriffen.

1

I.

Die Antragsteller zu 1. und zu 2. sind Abgeordnete des Bayerischen Landtages. Die Antragstellerin zu 3. ist eine im Bayerischen Landtag vertretene Fraktion, der unter anderem die Antragsteller zu 1. und zu 2. angehören und die vom Antragsteller zu 1. als ihrem Vorsitzenden vertreten wird.

2

Die Antragsteller beantragen in ihrem am 25. Juli 2012 beim Bundesverfassungsgericht eingegangenen Antragsschriftsatz die Feststellung, dass

3

„das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 29. Juni 2012, das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am ESM (ESMFinG) vom 29. Juni 2012, das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 29. Juni 2012 [und] das Zustimmungsgesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 29. Juni 2012 gegen Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 23 Abs. 1, 2, 4 und 5, Art. 109 Abs. 1 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen und die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 der Landesverfassung des Freistaates Bayern (LV) verletzen.“

Sie beantragen außerdem,

4

„dem Bundespräsidenten im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, die genannten Gesetze bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu unterzeichnen und auszufertigen,

hilfsweise, das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 29. Juni 2012 und das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 29. Juni 2012 erst dann zu unterzeichnen und auszufertigen, wenn dem Vertragsstaat Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich jeweils ein außerordentliches Kündigungsrecht eingeräumt worden ist, bzw. die genannten Gesetze nur vorbehaltlich der Einräumung eines entsprechenden Kündigungsrechts zu unterzeichnen und auszufertigen.“

Hinsichtlich des Zustandekommens und Inhalts der im Antrag genannten Gesetze, Beschlüsse und Verträge wird auf die Urteile des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 (BVerfGE 132, 195 ff.) und vom 18. März 2014 (2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12) verwiesen.

5

II.

Die Antragsteller halten ihre Anträge für zulässig und begründet.

6

1. Der Antrag im Organstreitverfahren sei zulässig. Die Antragsteller seien in analo-

7

ger Anwendung der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 63, 64 BVerfGG im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht parteifähig und antragsbefugt.

a) Nach dem Wortlaut dieser Vorschriften sei der Antrag zwar unzulässig, sodass die Antragsteller allein die Möglichkeit hätten, ein Organstreitverfahren nach bayerischem Landesrecht beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof zu beantragen; dies schließe zugleich die subsidiäre Entscheidungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, § 71 BVerfGG aus. Damit entstehe jedoch eine Rechtsschutzlücke, die dem Verfassungsgeber nicht bewusst gewesen sei und die aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besonderes Gewicht erhalten habe. In seinem Urteil vom 7. September 2011 (BVerfGE 129, 124 ff.) habe das Bundesverfassungsgericht erstmals anerkannt, dass zu den durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätzen auch die Haushaltsautonomie des Parlaments gehöre. Vor einer entsprechenden Aushöhlung seiner Kompetenzen sei somit auch der Bayerische Landtag aufgrund der durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierten Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder in Verbindung mit der durch Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisteten Eigenstaatlichkeit der Länder und des Homogenitätsprinzips des Art. 28 Abs. 1 GG geschützt.

8

b) Zwar sei die Haushaltsautonomie der Länder an bundesrechtliche Vorgaben wie etwa Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG gebunden. Gegenüber der sich aus dem Grundgesetz ergebenden Verpflichtung zur Schuldenbegrenzung weise die durch den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte „Schuldenbremse“ jedoch weitergehende Besonderheiten auf. So gehe der Vertrag von einer „gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze“ aus und schließe damit auch die Haushalte der Kommunen ein, die wiederum für die Landeshaushalte eine kaum kalkulierbare Größe darstellten. Zudem sehe er einen „automatischen Korrekturmechanismus“ vor, für den es im Grundgesetz keine Entsprechung gebe. Die Berechnung des strukturellen Defizits nach dem Vertrag folge anderen Regeln als denen des Art. 109 Abs. 3 GG. Dies eröffne dem Gerichtshof der Europäischen Union einen nicht unerheblichen Interpretationsspielraum bei der von ihm vorzunehmenden Prüfung, ob die im Vertrag vorgesehene „Schuldenbremse“ in das nationale Recht umgesetzt worden sei. Auch sei der Vertrag spätestens ein Jahr nach seinem Inkrafttreten umzusetzen, während die im Grundgesetz enthaltene „Schuldenbremse“ nach Maßgabe von Art. 143d Abs. 1 GG erheblich später Wirkung entfalte. Schließlich bedeute der Vertrag eine unkündbare, supranational vorgegebene Fremdbestimmung der Haushaltsautonomie auch der Länder, auf die diese jedoch keinen gesetzgeberischen Einfluss hätten. Angesichts dieses „Durchschlagens“ einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland auf die Haushaltsautonomie der Länder und ihrer Fremdsteuerung durch die Europäische Kommission und den Gerichtshof der Europäischen Union müsse auch den Landtagen die Möglichkeit zur Durchführung eines Organstreitverfahrens gegen ein Bundesgesetz eröffnet werden, mit dem der Deutsche Bundestag die Zustimmung zu dem entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag erteilt habe.

9

- c) Diese Analogie sei auch aufgrund des Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens geboten, zumal die Mitentscheidungsrechte des Bundesrates in europäischen Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 3 bis 5 GG keinen gleichwertigen Ersatz für die Aushöhlung der Länderkompetenzen darstellten. Jedenfalls dann, wenn es um den von Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisteten Schutz des Parlaments vor supranationaler Fremdbestimmung gehe und ein völkerrechtlicher Vertrag die Haushaltsautonomie der Landtage berühre, müsse die Möglichkeit eines Organstreits vor dem Bundesverfassungsgericht eröffnet sein. 10
- d) Die Gewährung zusätzlicher Rechtsschutzpositionen oder Rechtsschutzmöglichkeiten über den Wortlaut des Grundgesetzes hinaus sei möglich, beispielsweise mit Blick auf die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Privatrechts mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 129, 78 ff.). Zudem habe das Bundesverfassungsgericht die Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires-Kontrolle und die Identitätskontrolle zugeschnittenen Rechtsbehelfs gefordert (vgl. BVerfGE 123, 267 <355>). Dieser Forderung sei der Gesetzgeber nicht nachgekommen, sodass den Landtagen gegen die Aushöhlung ihrer Haushaltskompetenzen keine verfassungsrechtlichen Rechtsbehelfe zur Verfügung stünden. 11
2. Der Antrag sei auch begründet, weil sowohl die Antragsteller in eigenen Statusrechten als auch der Bayerische Landtag in seinen Rechten verletzt sei. 12
- a) Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion sei bereits deshalb verfassungswidrig, weil er die Zuständigkeiten der Europäischen Union erweitere, durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages die institutionellen Vorkehrungen bei Kompetenzerweiterungen der Europäischen Union (vgl. Art. 48 EUV) jedoch umgangen worden seien. 13
- b) Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion oktroyiere heteronom eine bestimmte Verfassungsgestaltung im Sinne der Einführung einer „Schuldenbremse“, die nach Art, Ausmaß und Konsequenzen deutlich über die Regelungen des Grundgesetzes hinausgehe. Zudem führe die Bezugnahme der Regelungen des Vertrages auf den „gesamtstaatlichen Schuldenstand“ zu unlösbaren Problemen der Haushaltsplanung, da nach der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland den Ländern auch die Kreditaufnahmen der Kommunen und Sozialversicherungen zugerechnet würden, die sich aber ihrerseits der Kontrolle durch die Länder entzögen. Diese wesentlichen Beeinträchtigungen der Haushaltsautonomie des Bayerischen Landtages würden bundesrechtlich durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag vermittelt. 14
- c) Die Beeinträchtigung der Haushaltsautonomie der Länder sei auch nicht durch die Beteiligung des Bundesrates am Ratifikationsverfahren geheilt worden. Gegen die Aushöhlung der Länderkompetenzen schütze insbesondere das Subsidiaritätsprinzip (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Dieses sei vorliegend jedoch nicht gewahrt worden. Angesichts der Schwierigkeiten, die die Regelungen des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion für die 15

Haushaltsplanung der Länder mit sich brächten, hätte das Subsidiaritätsprinzip es geboten, im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Vertrag zusätzliche „Schuldenbremsen“ auf landesverfassungsrechtlicher Ebene erforderlich mache oder ob es eines speziellen Instrumentariums bedürfe, um den gesamtstaatlichen Schuldenstand unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln. Eine derartige Prüfung sei jedoch unterlassen worden, woraus sich eine zusätzliche Verletzung auch der Rechte des Bayerischen Landtages ergebe.

3. Die Rechte der Antragsteller seien durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung zu sichern. Da der Antrag im Organstreitverfahren nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet sei, sei eine Folgenabwägung vorzunehmen. Diese gehe zugunsten der Antragsteller aus. Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion trete ohnehin frühestens am 1. Januar 2013 in Kraft, und die dort vorgesehene „Schuldenbremse“ müsse erst ein Jahr nach Inkrafttreten umgesetzt sein. Hilfsweise müsse zumindest sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland sich ausdrücklich und völkerrechtlich verbindlich eine Kündigung der Verträge vorbehalte, um auf künftige Entwicklungen reagieren zu können.

16

B.

Der Antrag ist unzulässig. Die Antragsteller sind nach dem Wortlaut der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG nicht antragsberechtigt (I.). Die fehlende Antragsberechtigung beruht nicht auf einer „unbewussten“ oder planwidrigen Regelungslücke (II.).

17

I.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Organstreitverfahrens ergeben sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nur ein oberstes Bundesorgan oder andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, antragsberechtigt. § 63 BVerfGG bestimmt, dass Antragsteller nur der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein können. Aus dem Wortlaut dieser Vorschriften lässt sich eine Antragsberechtigung des Bayerischen Landtages und erst recht der Antragsteller somit nicht herleiten.

18

II.

Die fehlende Antragsberechtigung beruht nicht auf einer „unbewussten“ oder planwidrigen Regelungslücke. Vielmehr stellen eigenständige verfassungsrechtliche Befugnisse der Landtage auf Bundesebene eng begrenzte Ausnahmefälle dar (vgl. BVerfGE 129, 108 <120> m.w.N.). Für die von den Antragstellern befürwortete analo-

19

ge Anwendung der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG ist kein Raum.

1. Anlässlich der Überarbeitung des Grundgesetzes im Gefolge der Wiedervereinigung hat der (verfassungsändernde) Gesetzgeber im Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes <Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a> vom 27. Oktober 1994, BGBl I S. 3146) und § 13 Nr. 6a, § 76 BVerfGG (Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Gesetzes über das Amtsgehalt der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1998, BGBl I S. 1823) ein Antragsrecht der Volksvertretungen der Länder eingeführt und den Landesparlamenten damit „zum ersten Mal“ die Möglichkeit zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in einem das bundesstaatliche Gefüge berührenden Rechtsstreit eröffnet. In der Begründung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat heißt es dazu, dass „auch den Länderparlamenten, deren Befugnisse durch die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund besonders betroffen sind, insoweit erstmals ein Recht zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt“ werde (BTDrucks 12/6000, S. 36).

20

Mit Blick auf die Aufnahme des Art. 72 Abs. 3 GG a.F. - heute Art. 72 Abs. 4 GG - war dagegen ein Antragsrecht der Landtage erwogen, jedoch nicht umgesetzt worden (vgl. BVerfGE 129, 108 <121>). In ihrem Abschlussbericht wies die Gemeinsame Verfassungskommission vielmehr darauf hin, dass an dem zunächst vorgesehenen Antragsrecht der Landtage, durch das eine bundesgesetzliche Feststellung des Wegfalls der Erforderlichkeit hätte erzwungen werden können, nicht festgehalten worden sei; die Wiedereröffnung der Landeskompetenz sei aus Praktikabilitätsgründen der alleinigen Entscheidung des Bundesgesetzgebers überlassen worden (BTDrucks 12/6000, S. 34).

21

Im Jahre 2006 erfolgte dann die Aufnahme von Art. 93 Abs. 2 in das Grundgesetz (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes <Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c> vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034); zugleich wurden die ihn näher ausgestaltenden Bestimmungen der § 13 Nr. 6b und § 97 BVerfGG erlassen (Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006, BGBl I S. 2098; jetzt § 96 BVerfGG, vgl. Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012, BGBl I S. 1501). Diese Bestimmungen sehen im Hinblick auf die Freigabe von Gesetzgebungsmaterien, für die der Bund keine Kompetenz mehr besitzt, nunmehr ein Antragsrecht der Volksvertretungen der Länder vor (vgl. BVerfGE 129, 108 <121>).

22

2. Der (verfassungsändernde) Gesetzgeber hat die Rolle der Landtage im Verfassungsprozess somit stets im Blick gehabt (vgl. BVerfGE 129, 108 <120 f.>). Mit der Schaffung von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a und Abs. 2 Satz 1 GG wollte er im Zusammenhang mit weitreichenden Umgestaltungen des bundesstaatlichen Gefüges den Volksvertretungen der Länder einen größeren Gestaltungsspielraum im Bereich der Ge-

23

setzungseröffnung und ihnen die zu dessen effektiver Inanspruchnahme notwendigen Instrumente an die Hand geben (vgl. BVerfGE 129, 108 <121>). Weitergehende Antragsrechte der Volksvertretungen der Länder hat er nicht vorgesehen. Dies schließt die Annahme der Antragsteller, es liege eine „Rechtsschutzlücke“ vor, die „dem Verfassungsgeber so nicht bewusst gewesen ist“, aus.

C.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat sich durch die Verkündung der angegriffenen Gesetze und das Inkrafttreten der beanstandeten völkerrechtlichen Verträge erledigt (vgl. BVerfGE 126, 158 <167>).

24

Voßkuhle

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. März 2014 -
2 BvE 7/12**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. März 2014 - 2 BvE 7/12
- Rn. (1 - 24), http://www.bverfg.de/e/es20140319_2bve000712.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2014:es20140319.2bve000712