

Im Zweifel für die Regierung

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts auf dem Weg zur Staatsschutzkammer?

VON BEO BACHTER

Im Eilverfahren eines Bundestagsabgeordneten gegen das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BR-Drs. 291/10, BT-Drs. 17/1685, BT-Drs. 17/1740) hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts den Antrag auf eine einstweilige Anordnung, der Bundesregierung die Mitwirkung an allen notwendigen intergouvernementalen und regierungsamtlichen Beschlüssen zu untersagen, abgelehnt. Die Ablehnung fußt darauf, dass der Antrag „jedenfalls“ unbegründet sei.

Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass im Rahmen des § 32 Abs. BVerfGG das Gericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln dürfe, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile zum Gemeinwohl dringend geboten sei. Die dabei zugrundeliegenden strengen Maßstäbe würden sich in diesem Fall noch dadurch verschärfen, dass es sich um eine Maßnahme mit völkerrechtlichen und außenpolitischen Auswirkungen handele.

Sodann prüft das Bundesverfassungsgericht sowohl die Beteiligung Deutschlands mit ca. 140 Mrd. EUR Gewährleistung am so genannten „Eurorettungsschirm“ als auch den Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank. Sie würdigt den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen dieser Sicherungsmaßnahmen als „ihrer Leistungskraft entsprechend“. Im Übrigen übernimmt sie 1 zu 1 die Einschätzung der Bundesregierung, dass auch bereits im Fall einer vorübergehenden Aussetzung der Gewährleistungszusagen der Bundesrepublik Deutschland eine Vertrauensminderung an den Märkten eintreten würde, deren Folgewirkungen nicht absehbar wären.

Der Senat stellt sich auf den Standpunkt, dass die auf eine Prognose von Marktreaktionen gerichtete Einschätzung der Bundesregierung - solange sie nicht eindeutig widerlegt sei - im einstweiligen Verfahren nicht aufgeklärt werden müsse. Denn bei der Beurteilung außenpolitischer Situationen, zu der auch die Lage der internationalen Finanzmärkte zu rechnen sei, stehe die Bundesregierung im gewaltenteilendem System aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit, ihrer besonderen Sachnähe und ihrer politischen Verantwortlichkeit ein Einschätzungsvorrang zu, den das Bundesverfassungsgericht vorbehaltlich einer eindeutigen Widerlegung zu respektieren habe.

Die Begründung des Antrags auf eine einstweilige Anordnung von Seiten des Prozessbevollmächtigten umfasste ganze acht Seiten und enthielt keinerlei Argumente über die ökonomischen Folgen einer Suspendierung der deutschen Beteiligung am so genannten „Eurorettungsschirm“. Insofern verwundert es nicht, dass das Bundesverfassungsgericht sich auf den Standpunkt stelle, keine hinreichenden Ansatzpunkte dafür gehabt zu haben, dass die währungs- und die finanzpolitische Einschätzung der Bundesregierung fehlerhaft gewesen sei. Vielmehr wertet der Zweite Senat die Stellungnahmen des Präsidenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als auch des Präsidenten der Bundesbank im Rahmen der Anhörung vor dem Haushaltsausschuss als eine Bestätigung der Einschätzung der Bundesregierung.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mag vertretbar erscheinen angesichts der schwächlichen Begründung des Antrags auf einstweilige Anordnung, indes ist unverkennbar, dass der Zweite Senat den Einschätzungen staatlicher Organe – also Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und Bundesbank – obwohl diese in der Öffentlichkeit ein zwiespältiges Echo erfahren haben¹ bzw. sich sehr differenziert zu dem Eurostabilisierungsmechanismus geäußert haben² unbegrenztes Vertrauen entgegenbringt. Soweit es sich hierbei um eine wohlwollende Beurteilung der Einschätzungsprärogative der Bundesregierung handelt, knüpft das Verfassungsgericht an eine lange Tradition der Verfassungsrechtsprechung und übt – Gott sei Dank - *judicial restraint*. Dort, wo indes Fachbehörden zitiert werden und der kontroverse Charakter der Äußerungen des Herrn *Sanio* als Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht übersehen bzw. die Monita von Bundesbankpräsident *Weber* ignoriert werden, gibt sich der Zweite Senat eine Blöße. So judizieren Richter, die ggf. nicht urteilsfähig sind, weil die ökonomische Komplexität des Vorgangs sie fachlich überfordert. Hierfür spricht die vorstehende Sachverhaltsfeststellung des Zweiten Senats, die von der Bundesregierung souffliert wurde bzw. der politische Unwille des Gerichts, eine hochpolitische Entscheidung überhaupt zu judizieren.

So erwähnt das Bundesverfassungsgericht an mehreren Stellen, dass der Aufkauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank ein Teil des Eurostabilisierungspaketes war, ohne sich mit der rechtlichen Komplexität und einer

¹ Vgl. FAZ vom 15.6.2010, Die Bundesbank schlägt Alarm.

² Vgl. die Stellungnahme von Prof. Axel Weber, Präsident der Deutschen Bundesbank anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, Pressenotiz, Deutsche Bundesbank, 19.5.2010.

eventuellen Verletzung von Art. 123, 124 AEUV auseinanderzusetzen, geschweige denn zur Kenntnis zu nehmen, dass es sich um Staatsanleihen besonders fragiler Staaten handelte (Griechenland, Spanien, Portugal), was zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf den Kapitalmärkten führt und tendenziell die Europäische Zentralbank zu einer *Bad Bank* macht. Dies gilt auch für das durchweg positive durchschimmernde Urteil des Senats über die Zweckgesellschaft, von der der Senat wissen will, dass sie ihre Entscheidungen nur einstimmig treffen könne und ihre Laufzeit begrenzt sei und schließlich unbeschadet der Fälligkeit der von durch die Zweckgesellschaft gewährten Darlehen oder emittierten Anleihen drei Jahre nach Gründung beendet werde. Dieses positiv durchschimmernde Urteil erstreckt sich auch auf die Rahmenvereinbarung, die nach Kenntnis des Bundesverfassungsrichters die Emission von Anleihen durch die Zweckgesellschaft regeln sollte.

Woher das Bundesverfassungsgericht wissen will, dass eine Zweckgesellschaft in der Regel eine juristische Person oder eine einer juristischen Person gleichstehende Einrichtung öffentlichen Rechts sei, „die gewöhnlich für einen ganz bestimmten Zweck gegründet und nach Erledigung dieses Zwecks wieder aufgelöst wird“ mögen die Götter wissen. Denn der ehemalige italienische Ministerpräsident *Prodi* frohlockte bereits in der *Financial Times* vom 20.5.2010³, dass es sich hierbei nicht um einen provisorischen Stabilisierungsmechanismus handele, sondern um eine Dauereinrichtung.

Die Quantifizierung des Schadens für die Bundesrepublik Deutschland, die aus dem Gewährleistungsfall eintreten kann (Inanspruchnahme von bis zu 147,6 Mrd. EUR), die wirtschaftliche Notwendigkeit der Nachschusspflicht, falls eine solche Summe nicht ausreicht, die Verschlechterung der eigenen Bonität der Bundesrepublik Deutschland sowie die Verfehlung des Regelungsziels der Stabilisierung des Euros – was immer das auch sein mag – wird vom Gericht auch nicht ansatzweise problematisiert. Dies enttäuscht in rechtlicher Hinsicht, lässt allerdings hoffen, dass im Verfahren zur Hauptsache der Zweite Senat den sich bislang abzeichnenden Eindruck, im Zweifel für die Regierung zu judizieren, widerlegen können. Anderenfalls würde der Zweite Senat sich selbst zur Staatsschutzkammer machen.

³ www.ft.com/comment/opion – A big step forwards fiscal federalism in Europe, 15.6.2010, S. 1.