

Univ.-Prof. Dr. Andreas von Arnould

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld

Hamburg, den 5. November 2015

An das
Bundesverfassungsgericht
– Zweiter Senat –
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Organstreitverfahren

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katrin Göring-Eckardt und Dr. Anton Hofreiter,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin –

Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Andreas von Arnould
 2. Prof. Dr. Ulrich Hufeld

gegen

die Bundesregierung
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

– Antragsgegnerin –

Namens und kraft Vollmacht stellen wir den

Antrag,

folgende Feststellung zu treffen:

Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag in seinem Unterrichts- und Mitwirkungsrecht aus Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes verletzt, indem sie es unterlassen hat, ihn vor der Sitzung der Eurogruppe am 11. und 12. Juli 2015 und dem Euro-Gipfel am 12. und 13. Juli 2015 umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über ihre Verhandlungslinie zum Verbleib oder vorübergehenden Ausscheiden der Hellenischen Republik aus dem Euro-Währungsgebiet zu unterrichten und insbesondere ein auf den 10. Juli 2015 datiertes Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen rechtzeitig zuzuleiten.

Begründung

A. Zum Hintergrund des Verfahrens

Gegenstand des Verfahrens ist die Unterrichtspraxis der Bundesregierung im Vorfeld des Gipfels vom 12. und 13. Juli 2015 in Brüssel, auf dem die Staats- und Regierungschefs der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten (im Folgenden: Euro-Gipfel) über das dritte Hilfspaket für die finanziell in Bedrängnis geratene Hellenische Republik entscheiden sollten. Aus Sicht der Antragstellerin hat die Bundesregierung ihre Pflicht zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung des Deutschen Bundestages (Art. 23 Abs. 2 GG) verletzt, indem sie es unterlassen hat, den Bundestag im Vorfeld dieses Gipfels und der vorbereitenden Tagung der Finanzminister der Euro-Währungszone in der Eurogruppe am 11. und 12. Juli 2015 über ihre Verhandlungslinie in Kenntnis zu setzen. Auf dieser Tagung vertrat Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble die Position, dass Griechenland gegebenenfalls vorübergehend die Gemeinschaft der Euro-Staaten verlassen müsse, um mehr Freiheit bei der Schuldenrestrukturierung zu gewinnen. Ein entsprechendes Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Juli 2015

„Comments on the latest Greek proposals“ vom 10. Juli 2015 – Anlage 1 –

lag den Redaktionen mehrerer Zeitungen spätestens am 11. Juli 2015 vor

FAZ.net vom 11. Juli 2015: „Schäuble bringt ‚Grexit‘ auf Zeit ins Gespräch“; Spiegel online vom 11. Juli 2015: „Schäuble schlägt Grexit auf Zeit vor“ – Anlagen 2 und 3 –

und sorgte für ein erhebliches Medienecho („Grexit auf Zeit“). Der Vorschlag scheiterte auf dem Euro-Gipfel letztlich am Widerstand mehrerer Mitgliedstaaten. Deutliche öffentliche Ablehnung kam insbesondere vom französischen Präsidenten Hollande und dem österreichischen Bundeskanzler Faymann.

Zeit online vom 12. Juli 2015, „Ein Papier, das Europa spaltet“ – Anlage 4 –

Diese Vorgänge – die gerade auch vor dem Hintergrund der Regierungskrise und des Referendums in Griechenland einer politischen Dramatik nicht entbehrten – musste der Deutsche Bundestag gleichsam als Außenstehender beobachten, weil die Bundesregierung es unterlassen hat, das Parlament „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu unterrichten, wie dies Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG vorschreibt. Statt zu einer Frage, die eine Abkehr vom bisher parteiübergreifend geteilten Paradigma fortschreitender Integration darstellen würde, Stellung nehmen zu können, waren die Abgeordneten des Bundestages auf bloßen politischen Nachvollzug dessen angewiesen, was sie den Medien oder einzelnen nachträglich übermittelten Informationen entnehmen konnten. Der Bundestag wurde so um die Möglichkeit gebracht, in dieser integrationspolitisch bedeutsamen Grundsatzfrage mit erheblicher Relevanz auch für den deutschen Staatshaushalt seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen.

Die Verteidigung der Rechte des Deutschen Bundestages wird der Antragstellerin in diesem Verfahren dadurch erschwert, dass die Antragsgegnerin sowohl im Vorfeld der als auch im Nachgang zu den Verhandlungen vom 11. bis 13. Juli 2015 in höchst unzureichender Weise darüber Auskunft gegeben hat, welche Position bzw. Positionen die Bundesregierung tatsächlich in jenen Verhandlungen vertreten hat und welche Bedeutung dabei dem Positionspapier vom 10. Juli 2015 zukam. Dies ist für die Feststellung des Pflichtverstoßes an sich nicht von Belang; denn jedenfalls fehlte es im Vorfeld an einer Unterrichtung über die Verhandlungslinie der Regierung. Rolle und Funktion des Papiers zu klären, ist jedoch für die Ermittlung der Art des Pflichtverstoßes und damit auch zur Klärung der verfassungsrechtlichen Informationsansprüche des Bundestags von Relevanz. Die vorprozessualen Einlassungen der Antragsgegnerin sind hier kryptisch. So bestritt der Bundesfinanzminister in der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015 eine Pflicht zur Weiterleitung des Dokuments, weil er am 11. Juli 2015 kein „Papier [...] in die Eurogruppe [...] eingebracht“ habe.

Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 12 – Anlage 5 –

Auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Manuel Sarrazin vom 21. Juli 2015:

„Teilt die Bundesregierung die Rechtsauffassung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, wonach Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble den Deutschen Bundestag vorab über den Vorschlag über einen zeitweisen Austritt Griechenlands aus der Eurozone (Dokument vom 10.07.2015: „Comments on the latest Greek proposals“, Zuleitung an die Abgeordneten des Deutschen Bundestags am Sonntag, den 12. Juli 15 um 17h29) hätte informieren müssen, und wenn nein, wie ist nach Auffassung der Bundesregierung das Vorgehen von Bundesminister Schäuble mit Artikel 23 des Grundgesetzes (GG) und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu zu vereinbaren?“,

antwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Jens Spahn, mit Schreiben vom 29. Juli 2015:

„Das Papier vom 10. Juli 2015 war kein Vorschlag an die Eurogruppe und wurde dort auch nicht vorgelegt. Als Kommentierung griechischer Vorschläge diente es der internen Vorbereitung sowie dem individuellen Austausch mit Blick auf die Eurogruppe.“

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 29. Juli 2015 – Anlage 6 –

Diese Aussagen scheinen in diametralem Widerspruch zur öffentlichen Berichterstattung zu stehen (die von der Bundesregierung übrigens zu keinem Zeitpunkt zurückgewiesen wurde). Dort war einhellig davon die Rede, Bundesminister Dr. Schäuble habe den „Grexit auf Zeit“ „ins Spiel gebracht“ und mit dem fraglichen Papier, das er „am Freitag [...] an einige ausgewählte Staaten in der Eurozone“ habe „kursieren“ lassen, einen „Vorschlag“ unterbreitet, der „Europa spaltet“:

Zeit online vom 12. Juli 2015, „Ein Papier, das Europa spaltet“ – Anlage 4 –

In einem Interview mit der Zeitung *Der Standard* vom 15. Juli 2015 äußerte sich der österreichische Bundeskanzler Faymann zu der Debatte mit den Worten: „Deutschland hat hier eine führende Rolle übernommen in Europa – und in dem Fall keine positive.“ Zugleich merkte er an: „Ob Finanzminister Schäuble mit seinem harten Kurs seine Überzeugung vertreten oder aus Taktik nur eine Rolle gespielt hat, kann ich nicht sagen, so gut kenne ich ihn nicht. Die Diskussion mit Frankreich war schon recht kontroversiell. Und das ist schlecht für einen friedlich zusammenlebenden Kontinent.“

derStandard.at vom 15. Juli 2015, „Deutsche Rolle in Griechenland war nicht positiv“, Interview mit Michael Völker – Anlage 7 –

Der österreichische Finanzminister Schelling sagte in einem ARD-Interview: „Es hat ein Telefonat mit mir gegeben, wo wir darüber diskutiert haben, welche Varianten gibt es überhaupt. Und dann hat er [Bundesminister Dr. Schäuble] mir gesagt – das war zwei, drei Tage vor der Sitzung –, was tun wir eigentlich, wenn die das nicht akzeptieren? Und da hat er gesagt, dass innerhalb des deutschen Finanzministeriums, aber offensichtlich auch akkordiert mit der deutschen Regierung, sie so ein Strategiepapier vorlegen werden und dass in diesem Strategiepapier auch ein möglicher Plan B, also Auscheiden z.B. aus der Eurogruppe enthalten ist, aber immer unter der Voraussetzung, dass der Plan A – sprich Abschluss einer solchen Vereinbarung – nicht funktioniert.“

ARD-Dokumentation „Schäuble – Macht und Ohnmacht“, Erstsendung am 24. August 2015, <http://www.ardmediathek.de/tv/Reportage-Dokumentation/Sch%C3%A4uble-Macht-und-Ohnmacht/Das-Erste/Video?documentId=30227592&>, bei 1:06:40-1:07:20

Vor diesem Hintergrund muss die Antragstellerin rätseln, was es heißen soll, das Papier hätte dem Bundestag nicht vorab zugeleitet werden müssen, weil es kein „Vorschlag an die Eurogruppe“ gewesen und „dort auch nicht vorgelegt“ worden sei. Den wahr-

scheinlichsten Ablauf schildert ein Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*:

FAZ.net vom 12. Juli 2015, „Merkels schwerste Stunde“ – Anlage 8 –

Danach entstand „als Ergebnis der internen Beratungen“ im Bundesministerium der Finanzen „eine Bewertung der griechischen Vorschläge, die der zuständige Staatssekretär am Samstagmorgen seinen Kollegen aus den Eurostaaten schickte“. „Am Samstagvormittag debattierten zuerst die Staatssekretäre der Eurogruppe über die Lage – und über den deutschen Vorschlag. Es ging sehr kontrovers zu, Frankreich war strikt dagegen. Für das Treffen der Finanzminister, die um 15 Uhr zusammenkamen, wurde mit langen Beratungen gerechnet – aber keiner Einigung.“ Trifft dies so zu, hätte es einer förmlichen Vorlage des Papiers in der Eurogruppe tatsächlich nicht bedurft – weil es bereits in die Sitzung der Finanzstaatssekretäre eingebracht worden war, die die Verhandlungen der Minister in der Eurogruppe vorbereiten sollte. Der Sache nach aber ändert sich nichts. Es wäre unvernünftig anzunehmen, dass das Papier in der Eurogruppe keine Rolle gespielt habe, zumal Textpassagen wörtlich Eingang in deren Abschlussdokument vom 12. Juli 2015 gefunden haben, wenn auch in eckigen Klammern, um zu verdeutlichen, dass insoweit Einigkeit nicht erzielt werden konnte.

Ergebnisdokument der Eurogruppe vom 12. Juli 2015, S. 4 – Anlage 9 –

Auf diese Vorgänge wird zurückzukommen sein. Die Vorbemerkungen sollen hier lediglich verständlich machen, warum die Antragstellerin im Folgenden immer wieder zu möglichen alternativen Deutungen des Sachverhalts Stellung beziehen wird. Den wirklichen Sachverhalt kennt nur die Antragsgegnerin, die sich vorprozessual durch verschleiernde Einlassungen beharrlich der Aufklärung verweigert hat.

B. Zulässigkeit des Antrags

I. Parteifähigkeit

Die Antragstellerin ist parteifähig als Fraktion des 18. Deutschen Bundestages, § 13 Nr. 5, § 63 BVerfGG. Im Wege der Prozessstandschaft kann die Fraktion im eigenen Namen Rechte geltend machen, die dem Bundestag gegenüber der Bundesregierung zustehen (BVerfG v. 2. Juni 2015, 2 BvE 7/11, Rn. 95; BVerfGE 131, 152 [190]). Die Bundesregierung ist mögliche Antragsgegnerin, § 63 BVerfGG.

II. Gegenstand des Organstreitverfahrens

Die Antragstellerin rügt, dass die Antragsgegnerin es unterlassen hat, den Deutschen Bundestag vor der Sitzung der Eurogruppe am 11. und 12. Juli 2015 und dem Euro-Gipfel am 12. und 13. Juli 2015 über ihre Verhandlungslinie zum Verbleib oder vorübergehenden Ausscheiden der Hellenischen Republik aus dem Euro-Währungsgebiet zu unterrichten und insbesondere ein auf den 10. Juli 2015 datiertes Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen rechtzeitig zuzuleiten. § 64 Abs. 1 BVerfGG erfasst auch die Rechtsverletzung durch Unterlassung (BVerfGE 121, 135 [150]; BVerfGE 131, 152 [191]).

III. Antragsbefugnis

Die Bundesregierung hat gegen ihre Pflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verstoßen, den Bundestag in allen Angelegenheiten der Europäischen Union umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Diese Unterrichtspflicht dient der Sicherung der Mitwirkungsbefugnisse aus Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG. Ihr korrespondiert daher ein Recht des Bundestages auf Unterrichtung als Grundlage parlamentarischer Mitwirkung (informierte Mitwirkung). Die Rechtsposition gründet in einem Verfassungsrechtsverhältnis, in dem sich auf beiden Seiten Verfassungsorgane gegenüberstehen und um verfassungsrechtliche Positionen streiten (BVerfGE 131, 152 [191]).

IV. Frist

Die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG beginnt bei einem Unterlassen in dem Zeitpunkt, zu dem sich der Antragsgegner erkennbar und endgültig weigert, die gebotene Handlung vorzunehmen (BVerfGE 129, 356 [371]; BVerfGE 131, 152 [191]). Das war frühestens am 12. Juli 2015 der Fall, spätestens am 29. Juli 2015.

Von einem Positionspapier des Bundesfinanzministeriums vom 10. Juli 2015 und Plänen des Bundesministers Dr. Schäuble, bei der Wochenendsitzung der Eurogruppe ein vorübergehendes Ausscheiden Griechenlands aus der Euro-Währungszone für den Fall anzuregen, dass die griechische Regierung bestimmte Stabilisierungsaufgaben nicht erfülle, berichteten verschiedene Medien am Samstag, dem 11. Juli 2015.

FAZ.net vom 11. Juli 2015: „Schäuble bringt ‚Grexit‘ auf Zeit ins Gespräch“; Spiegel online vom 11. Juli 2015: „Schäuble schlägt Grexit auf Zeit vor“ – Anlagen 2 und 3 –

Nachdem am Sonntag, dem 12. Juli 2015, eine ursprünglich für 11 Uhr angesetzte telefonische Unterrichtung durch das Bundesfinanzministerium wegen Fortsetzung der Verhandlungen in der Eurogruppe abgesagt worden war

E-Mail aus dem Referat Parlament- und Kabinettangelegenheiten des BMF vom 12. Juli 2015 – Anlage 10 –,

wurde das Positionspapier „Comments on the latest Greek proposals“ den Abgeordneten des Deutschen Bundestages erst um 17.28 Uhr, nach Abschluss der Sitzung der Eurogruppe am 12. Juli 2015, über den Leiter des Parlamentssekretariats zugeleitet.

E-Mail des Leiters Parlamentssekretariat vom 12. Juli 2015, 17.28 Uhr – Anlage 11 (unten) –

Frühestens zu diesem Zeitpunkt hatte die Antragstellerin verlässlich Kenntnis von der Existenz des Papiers sowie der Verhandlungslinie der Bundesregierung – und vom Versäumnis der Antragsgegnerin, hierüber rechtzeitig zu unterrichten. Sofern man für den Fristlauf nicht auf den objektiven Pflichtverstoß abstellt, sondern darauf, dass die mangelnde Unterrichtung auf einer bewussten Entscheidung der Bundesregierung beruhte (regelmäßig wird nur in einem solchen Fall ein Rechtsschutzbedürfnis bestehen), kann eine erkennbare und endgültige – intentionale – Weigerung, der Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG zu genügen, frühestens in der Äußerung von Bundesminister Dr. Schäuble in der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015 gesehen werden, in der dieser eine Rechtspflicht zur Übersendung des Positionspapiers bestritt

Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 15 – Anlage 5 –,

jedenfalls aber in der Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesfinanzministerium Jens Spahn vom 29. Juli 2015 auf eine entsprechende Frage (Nr. 140) des Abgeordneten Manuel Sarrazin vom 21. Juli 2015.

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 29. Juli 2015 – Anlage 6 –

Zwar ist, wie eingangs erwähnt (o. A), diese Antwort auf die klar formulierte Frage selbst alles andere als klar; die Weigerung, eine Rechtspflicht zur Unterrichtung in dieser Sache anzuerkennen, wird indes zumindest erkennbar.

V. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag ist gegeben. Zwar hat die Bundesregierung dem Bundestag das Positionspapier am späten Nachmittag des 12. Juli 2015 zugeleitet; dies ändert aber nichts daran, dass die Unterrichtung über die Positionierung des Bundesministeriums der Finanzen verspätet und alles andere als umfassend war.

Im Übrigen entfällt das Rechtsschutzbedürfnis im Organstreitverfahren „grundsätzlich nicht deshalb, weil die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist“ (BVerfGE 121, 135 [152]; BVerfGE 131, 152 [193 f.]). Ob zusätzlich zu der tatsächlichen Rechtsverletzung ein „Fortsetzungsfeststellungsinteresse“ geltend gemacht werden muss, braucht nicht geklärt zu werden, weil hier jedenfalls ein objektives Klarstellungsinteresse gegeben ist.

Das vorliegende Verfahren dreht sich nicht um ein einmaliges und abgeschlossenes Versäumnis der Antragsgegnerin, ihrer Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG, die der Senat in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 (BVerfGE 131, 152) unmissverständlich konkretisiert hat, zu genügen. Ähnlich wie der jüngst gestellte Antrag über unzureichende Informationen zur GSVP-Mission EUNAVFOR MED („Sophia“) zeigt der Vorgang vom Juli 2015, dass die Unterrichtungspolitik der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union im Alltag zwar generell keinen Anlass zu Beanstandungen gibt, gerade in politisch bedeutsamen Fragen der Bundestag jedoch durch Vorenthaltung von Informationen „außen vor“ gelassen wird.

Da die Antragsgegnerin vorprozessual ihr Bestreiten einer Unterrichtungspflicht kaum substantiiert hat, ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung nur schwer nachzuvollziehen. Gleichwohl deutet sich zwischen den Parteien dieses Rechtsstreits eine grundsätzlich unterschiedliche Auffassung darüber an, wann und in welchem Umfang eine Unterrichtungspflicht gemäß Art. 23 Abs. 2 GG besteht. Die bereits zitierten (o. A) Einlassungen von Bundesminister Dr. Schäuble in der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses sowie von Staatssekretär Spahn in seinem Schreiben vom 29. Juli 2015 scheinen von der Auffassung getragen, dass ein der Unterrichtungspflicht unterliegender „Vorschlag“ der Bundesregierung nur vorliegt, wenn ein Papier förmlich in ein EU-Gremium eingebracht wird, dass Abstimmungen mit anderen europäischen Regierungen im Vorfeld von Sitzungen außerhalb der Unterrichtungspflicht liegen, und dass sich diese Pflicht auch lediglich auf diejenigen Dokumente erstreckt, die zum Zwecke der Unterrichtung aller anderen Mitglieder des Gremiums – gleichsam als Tischvorlage – erstellt werden. Zudem lässt sich Äußerungen des Bundesfinanzministers entnehmen, dass eine Pflicht zur Unterrichtung jedenfalls bei enger Zeittaktung nicht bestehen solle.

Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 7 f., S. 12 – Anlage 5 –

Dem tritt die Antragstellerin prinzipiell entgegen (s.u. C II) und befürchtet, dass ohne Klarstellung durch das Bundesverfassungsgericht in Zukunft ähnliche Konflikte entstehen werden.

Dass diese Sorge nicht unbegründet ist, mag illustrieren, welche Schwierigkeiten die Antragstellerin bis zum heutigen Tage hat, nähere Informationen über einen Vorschlag zu erhalten, den der Bundesfinanzminister in der nachbereitenden Sitzung der Eurogruppe nach dem Gipfel am 13. Juli 2015 gemacht haben soll. Am 14. Juli 2015 berich-

tete das *Handelsblatt*, der Bundesfinanzminister habe nach dem Euro-Gipfel am 13. Juli 2015 in der Eurogruppe als eine Option zur Brückenfinanzierung Schuldscheine ins Gespräch gebracht.

Handelsblatt.com vom 14. Juli 2015: „Schäubles neuer Griechenland-Plan“ – Anlage 12 –

Da diese Schuldscheine (sog. IOU-Papiere, „I owe you“) bereits im Vorfeld der Sitzung der Eurogruppe vom 11. und 12. Juli 2015 in der Presse als Einstieg in den Ausstieg Griechenlands aus der Währungsunion bewertet worden waren,

Artikel der griechischen Tageszeitung Kathimerini vom 7. Juli 2015 in der Übersetzung des Sprachendienstes des Deutschen Bundestages vom 31. Juli 2015 – Anlage 13 –

bemühte sich das Büro des Abgeordneten Sarrazin über das Referat PE 5 um nähere Informationen zu diesem Vorschlag.

E-Mail aus dem Büro des Abg. Sarrazin vom 14. Juli 2015 an das Referat PE 5 des Deutschen Bundestages – Anlage 14 –

Trotz Nachfassens am 24. und 30. Juli 2015 wurden diese nicht vorgelegt.

E-Mail des Referats PE 5 des Deutschen Bundestages an das Büro des Abg. Sarrazin vom 24. September 2015 – Anlage 15 –

Um Klarheit zu erlangen, stellte der Abgeordnete Sarrazin am 21. Juli 2015 schriftlich die Frage, ob Bundesminister Dr. Schäuble in der Sitzung der Eurogruppe am 13. Juli 2015 einen entsprechenden Vorschlag gemacht „oder diese Idee sonst wie in oder am Rande des Treffens formell oder informell eingespeist“ habe, um die Brückenfinanzierung zu sichern und, falls dies der Falls sein sollte, warum der Bundestag hierüber nicht vorab informiert worden sei. Auf diese Frage antwortete Staatssekretär Spahn:

„In der Eurogruppe am 13. Juli 2015 wurden entsprechend den Vorgaben des Euro-Gipfels Möglichkeiten für eine Brückenfinanzierung vordringlich erörtert, unter Berücksichtigung des folgenden Satzes der Erklärung des Euro-Gipfels: ‚Die Risiken, die Verhandlungen nicht rasch abzuschließen, verbleiben vollständig bei Griechenland‘. Die verschiedenen Optionen wurden in einem am 14. Juli 2015 zirkulierten Papier zusammengefasst, das dem Deutschen Bundestag am selben Tag übermittelt worden ist.“

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 29. Juli 2015 – Anlage 6 –

Das genannte Papier – dem Bundestag am 15. Juli 2015 übermittelt – führt zwar in tabellarischer Aufstellung IOU-Papiere an, ist jedoch für sich genommen wenig aussagekräftig und lässt nicht erkennen, wie sich die Bundesregierung vor und in der Sitzung positioniert hat.

EU-Dok 268/2015 – Anlage 16 –

Mit Brief vom 30. Juli 2015 bat der Abgeordnete Sarrazin um nähere Erläuterung, warum seine Frage nicht oder allenfalls höchst unzureichend beantwortet worden sei.

Schreiben des Abg. Sarrazin an den Parlamentarischen Staatssekretär Spahn vom 30. Juli 2015
– Anlage 17 –

Dass auch diese Bitte um Erläuterung der Gründe, warum eine Frage bis heute nicht beantwortet wurde, die darauf zielte, ob seitens der Bundesregierung ein Vorschlag in die Eurogruppe eingebracht worden sei, über den der Bundestag von Verfassungen wegen bereits vorab hätte unterrichtet werden müssen, mag verdeutlichen, auf welche Seitenpfade von Seitenpfaden das Versteckspiel führen kann.

C. Begründetheit des Antrags

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

1. Integrationsverantwortung fordert informierte Mitwirkung

Wie der Senat in seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 grundlegend entschieden hat, trägt der Deutsche Bundestag dauerhafte Verantwortung für die europäische Integration (BVerfGE 123, 267 [356 ff.]). Sie findet ihren allgemeinen positivrechtlichen Ausdruck in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG (Mitverantwortung durch Mitwirkung). Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten (informierte Mitwirkung). Die Mitwirkung des Bundestages in allen Angelegenheiten der Europäischen Union zieht die Konsequenz aus der weit fortgeschrittenen Integration der Mitgliedstaaten und verstärkt die demokratische Legitimation der deutschen Europapolitik. Europapolitik folgt nicht länger dem Imperativ klassischer Außenpolitik mit ihrer traditionellen Präponderanz der Gubernative. Die Mitwirkung der Verfassungsorgane ist vielmehr eine Verantwortung zur gesamten Hand (gemeinsame Integrationsverantwortung), bei der die Aufgabenverteilung vor allem an funktionalen Kriterien orientiert ist (BVerfGE 123, 267 [419 f.]).

Der vorliegende Streitfall gibt Anlass, an die verschiedenen Funktionen der Mitverantwortung durch Mitwirkung zu erinnern. Informierte Mitwirkung erschöpft sich nicht darin, „zu einem frühen Zeitpunkt Einfluss zu nehmen“ (BVerfGE 131, 152 [221]), auch nicht darin, die Tätigkeit der Bundesregierung zu kontrollieren. Sie zielt auch auf „Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms durch die Europäische Union“ (BVerfGE 123, 267 [420]; früher bereits BVerfGE 118, 244 [258]: „dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm“). Verhandlungen auf der Programmebene – über Beschlüsse, die den primärrechtlichen status quo betreffen, etwa die Zusammensetzung der Eurozone – sind besonders bedeutsame Gegenstände der Unterrichtung: Auf der Programmebene kommen Parlamentsvorbehalte in Betracht und trägt der Bundestag herausgehobene Verantwortung in allen Phasen der Mitwirkung. Hier wiegen Verletzungen der Unterrichtungspflicht besonders schwer.

Um seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen ist der Bundestag auf Informationen durch die Bundesregierung angewiesen und diese zu umfassender Unterrichtung in allen Angelegenheiten der Europäischen Union verpflichtet (u. 2). Unzureichende Unterrichtung kann die Wirksamkeit der parlamentarischen Mitverantwortung intensiver beeinträchtigen in solchen Angelegenheiten der Europäischen Union, die wegen einer spezifischen Nähe zum Programm des europäischen Primärrechts (u. 3) oder wegen ihrer Bedeutung für die Budgethoheit des Parlaments (u. 4) von besonderer Relevanz sind. In solch wesentlichen Fragen verpflichtet das Grundgesetz die Bundesregie-

rung folgerichtig zu einer besonders intensiven Unterrichtung des Parlaments (vgl. *mutatis mutandis* BVerfGE, Urteil v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 104).

2. Informierte Mitwirkung setzt Information voraus

Parlamentarische Mitwirkung ist auf Information angewiesen (BVerfGE 132, 195 [242 Rn. 111]: „notwendige Voraussetzung einer effektiven Vorbereitung seiner Entscheidungen“). Da die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in den Organen und Gremien der Europäischen Union in erster Linie der Bundesregierung obliegt, verpflichtet Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG diese, Bundestag und Bundesrat in allen Angelegenheiten der Europäischen Union „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu unterrichten. Der Senat hat diese Unterrichtungspflicht in seiner jüngeren Rechtsprechung konkretisiert, namentlich in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 (BVerfGE 131, 152). Danach muss die Unterrichtung stets so erfolgen, dass das Parlament nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät (a.a.O., S. 202 f.); der Bundestag muss die Möglichkeit einer frühzeitigen und effektiven Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung erhalten (ebd.). Die Information muss so rechtzeitig erfolgen, dass ausgeschlossen ist, „dass die Bundesregierung ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages konkrete Initiativen ergreift oder an Beschlussfassungen mitwirkt“; dem Zeitpunkt kommt eine dem Umfang der Unterrichtung gleichrangige Bedeutung zu (a.a.O., S. 212). Diese muss inhaltlich umfassend sein, um den Bundestag in die Lage zu versetzen, „den europäischen Integrationsprozess zu begleiten und zu beeinflussen, [...] das Für und Wider einer Angelegenheit [zu] diskutieren und Stellungnahmen [zu] erarbeiten“ (a.a.O., S. 202 f.). Erfüllt die Bundesregierung ihre Unterrichtungspflicht nicht oder nur unzureichend, vereitelt sie damit eine effektive Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Zu einer umfassenden Information gehören neben offiziellen Dokumenten auch informelle Beratungsgrundlagen. Beratungsunterlagen sind ungeachtet jeder Klassifizierung zuzuleiten, so dass der Bundestag auch „auf die Verhandlungslinie [...] der Bundesregierung Einfluss nehmen kann“ (BVerfGE 131, 152 [212 f.]). Das EUZBBG konkretisiert die Anforderungen des Art. 23 Abs. 2 GG einfachgesetzlich dahin, dass die Bundesregierung nicht nur über förmliche „Initiativen“, sondern auch über „Stellungnahmen, Konsultationsbeiträge, Programmentwürfe und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Union, informelle Ministertreffen sowie den Eurogipfel, die Eurogruppe“ zu informieren hat (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 EUZBBG). „Diese Unterrichtung umfasst die Grundzüge des Sach- und Verhandlungsstandes sowie die Verhandlungslinie der Bundesregierung“ (§ 4 Abs. 4 Satz 2 EUZBBG).

Dass das EUZBBG die Vorgaben aus Art. 23 Abs. 2 GG insoweit unzutreffend abbildet, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil ist der Gesetzgeber gehalten, in „seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür zu treffen, dass sich seine

Integrationsverantwortung hinreichend entfalten kann“ (BVerfGE 135, 317 [399 Rn. 160], dort bezogen auf unionsrechtliche Vorschriften der dynamischen Vertragsfortentwicklung).

3. Besondere Bedeutung von Informationen in Primärrechtsfragen mit Programmrelevanz

Das Lissabon-Urteil hat Unterrichtung als Grundlage der *gemeinsamen Integrationsverantwortung* ausdrücklich abgegrenzt von allgemeiner Information (BVerfGE 123, 267 [419 f.], dort bezogen auf Unterrichtung über Themen der Welthandelsrunden): „Wenn die Bundesregierung den Deutschen Bundestag [...] unterrichtet und ihm dadurch die Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms durch die Europäische Union und die Kontrolle der Tätigkeit der Bundesregierung ermöglicht, handelt es sich nicht nur um die selbstverständliche Wahrnehmung ihrer allgemeinen Informationsaufgabe [...]; sie ist hierzu angesichts der gemeinsamen Integrationsverantwortung und der gewaltenteilenden Aufgabendifferenzierung unter den Verfassungsorganen auch verfassungsrechtlich verpflichtet.“ Dass der Deutsche Bundestag in integrationsprogrammatischen Fragen – wie der Zusammensetzung der Eurozone – maßgeblich mitzuwirken hat, ist oben (C I 1) angesprochen worden.

Soweit der Bundestag Mitverantwortung für die „Einhaltung des Integrationsprogramms durch die Europäische Union“ (BVerfGE 123, 267 [420]) trägt, impliziert das Informations- und Mitwirkungsregime direkte Außenverantwortung. Der Deutsche Bundestag darf sich mit der Einflussnahme auf die Bundesregierung – in den Räten ein Akteur unter anderen – nicht zufrieden geben. Sobald auf europäischer Ebene und in Organen der Union darüber verhandelt wird, die Grundausrichtung der Integration neu zu justieren („Programmebene“), muss der Bundestag in der Lage sein, rechtzeitig und in aller Öffentlichkeit die Richtungsfrage zu stellen. Insoweit zielt Art. 23 Abs. 2 GG nicht bloß auf das Binnenverhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag, sondern auf die institutionelle Architektur, „die den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union eine über die Mitgliedstaaten hinausweisende Rolle zuweist und auf diese Weise ihr demokratisches Legitimationspotential für die Europäische Union fruchtbar machen will“ (BVerfGE 131, 152 [198]).

Diese Erwägungen gelten ebenso, wenn lediglich die Frage im Raum steht, ob eine geplante Beschlussfassung auf eine Änderung der primärrechtlichen Grundlagen hinausläuft. Auch der Zugriff auf das Primärrecht *ohne Ratifikation* erheischt eine „dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung“ des Bundestages (BVerfGE 123, 267 [356]). In Umsetzung dessen sieht das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) besondere Verfahren vor. Die Bundesregierung hat, wenn sich Organe der Union diesen Konstellationen annähern, nicht zuletzt über die „Programmrelevanz“ zu informieren – darüber, ob Beschlüsse auf die Grundausrichtung des Integrationspro-

gramms und die Statik des Primärrechts zielen. Dem entspricht das IntVG, wenn es im Rahmen der Unterrichtung durch die Bundesregierung (§ 13) die nähere Erläuterung verlangt, „ob es zur Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates eines Gesetzes gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 oder 3 des Grundgesetzes bedarf“ (§ 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 IntVG). § 9 EUZBBG sieht vor, dass die Bundesregierung vor „Änderungen der vertraglichen Grundlagen“ Einvernehmen mit dem Bundestag herstellt (Soll-Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 2 EUZBBG).

4. Besondere Bedeutung von Informationen bei Berührung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung

Von besonderer Bedeutung ist eine umfassende, frühzeitige und fortlaufende Unterrichtung des Bundestages schließlich auch in Fragen, die erhebliche Rückwirkungen auf den Bundeshaushalt haben können. Für die Feststellung des Haushaltsplans „kommt dem Deutschen Bundestag im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen eine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung zu. [...] Über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand entscheidet der Bundestag in Verantwortung gegenüber dem Volk. Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 [359]; 129, 124 [177]). Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 [355 f.]; 79, 311 [329]; 129, 124 [177]) und dient nicht nur als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle“ (BVerfGE 130, 318 [342 f.]).

Daraus fließt das Gebot ausreichender Information des Parlaments durch die Regierung (BVerfGE 132, 195 [241 f. Rn. 111]). Im Urteil zum ESM-Vertrag und dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 18. März 2014 hat der Senat noch einmal bekräftigt, dass der Maßstab auch das Informationsverhalten der Bundesregierung bestimmen muss, dabei auch seine Leitentscheidung zu Art. 23 Abs. 2 GG (BVerfGE 131, 152) in Bezug genommen (BVerfGE 135, 317 [402 f. Rn. 166]):

„Der Deutsche Bundestag kann seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht ohne ausreichende Informationen über die von ihm zu verantwortenden Entscheidungen von haushaltsrechtlicher Bedeutung wahrnehmen. Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gebietet daher, dass er an diejenigen Informationen gelangen muss, die er für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung benötigt (vgl. nur Art. 43 Abs. 1, Art. 44 GG sowie BVerfGE 67, 100 [130]; 77, 1 [48]; 110, 199 [225]; 124, 78 [114]; 131, 152 [202 f.]; 132, 195 [241 f. Rn. 111]). Dieser Grundsatz gilt nicht nur im nationalen Haushaltsrecht (vgl. etwa Art. 114 GG), sondern auch in Angelegenheiten der Europäischen Union (vgl. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG; vgl. BVerfGE 132, 195 [242 Rn. 111]).“

II. Verletzung verfassungsrechtlicher Unterrichtungspflichten im vorliegenden Fall

Dass es sich bei den Verhandlungen über das Ob und Wie eines Verbleibs der Hellenischen Republik in der Eurozone um eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ im Sinne des Art. 23 Abs. 2 GG handelt, wird – soweit ersichtlich – auch von der Antragsgegnerin nicht bestritten. Angesichts einer gefestigten Rechtsprechung des Senats zu Fragen der Europäischen Währungsunion (seit BVerfGE 89, 155 [200 ff.]; jüngst BVerfGE 135, 317 [402 f. Rn. 166]) wäre dies auch kaum sinnvoll zu vertreten.

Entgegen der ausdrücklichen Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG hat die Antragsgegnerin den Deutschen Bundestag über ihre Verhandlungslinie und den Alternativplan des Bundesfinanzministers, Griechenland möge im Falle der Nichterfüllung bestimmter Bedingungen vorübergehend aus der gemeinsamen Währung ausscheiden, nicht umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet.

1. Zum Unterrichtungsverhalten der Bundesregierung

Am 7. Juli 2015 berichtete die griechische Tageszeitung *Kathimerini*, Bundesfinanzminister Dr. Schäuble habe vorgeschlagen, vornehmlich durch Ausgabe von Schuldscheinen (IOU-Papieren), eine parallele Währung in Griechenland einzuführen, was „laut Beamten“, mit denen sich die Zeitung in Verbindung gesetzt hatte, „der erste Schritt in Richtung Austritt aus der Währungsunion“ wäre.

Artikel der griechischen Tageszeitung Kathimerini vom 7. Juli 2015 in der Übersetzung des Sprachendienstes des Deutschen Bundestages vom 31. Juli 2015 – Anlage 13 –

Das Büro des Abgeordneten Sven-Christian Kindler bemühte sich sogleich um nähere Informationen, erhielt allerdings vom Bundesfinanzministerium die Auskunft, ein solcher Vorschlag sei im Hause unbekannt.

E-Mail aus dem Büro des Abg. Kindler vom 7. Juli 2015 an Staatssekretär Spahn; E-Mail aus dem Büro des Abg. Kindler vom 7. Juli 2015 an das Referat PE 5 des Deutschen Bundestages; E-Mail-Antworten (PE 5 und BMF) vom 9. Juli 2015 – Anlagen 18 (unten), 19 und 20 –

Am 11. Juli 2015 berichteten unter anderen die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und *Spiegel Online* von einem „Positionspapier“ des Bundesfinanzministeriums, das ein vorübergehendes Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone ins Spiel bringe, sollte die griechische Regierung näher umrissene Auflagen nicht erfüllen können oder wollen, und zitierten wörtlich aus dem Papier, das auf der Website von *Spiegel Online* zum Download bereitstand.

FAZ.net vom 11. Juli 2015: „Schäuble bringt ‚Grexit‘ auf Zeit ins Gespräch“; Spiegel online vom 11. Juli 2015: „Schäuble schlägt Grexit auf Zeit vor“ – Anlagen 2 und 3 –

Wann und in welcher Form das Papier Eingang in die Beratungen der Eurogruppe gefunden hat, kann die Antragstellerin nicht genau bestimmen. Wie bereits angesprochen (o. A), ist das wahrscheinlichste Szenario, dass das Papier am Abend des 10. (*Zeit online*) oder Morgen des 11. Juli 2015 (*Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*) an alle (*Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*) oder ausgewählte (*Zeit online*) Mitglieder der Eurozone versandt wurde und Gegenstand der vorbereitenden Verhandlungen der Finanzstaatssekretäre am Vormittag des 11. Juli 2015 war (*Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*).

Zeit online vom 12. Juli 2015, „Ein Papier, das Europa spaltet“; FAZ.net vom 12. Juli 2015, „Merkels schwerste Stunde“ – Anlagen 4 und 8 –

Da sich der Alternativvorschlag seinem Inhalt nach – und teildentisch im Wortlaut („Greece should be offered swift negotiations on a time-out from the euro area, with possible debt restructuring“) – in dem Abschlussdokument der Eurogruppe vom 12. Juli 2015 findet, das als Verhandlungsgrundlage für den Euro-Gipfel bestimmt war

Ergebnisdokument der Eurogruppe vom 12. Juli 2015, S. 4 – Anlage 9 –,

ist anzunehmen, dass er im Laufe des 11. oder 12. Juli 2015 auch in der Eurogruppe diskutiert (und somit zuvor in irgendeiner Weise „eingebracht“) wurde. Letzteres verdeutlicht nicht zuletzt der erklärende Hinweis von Bundesminister Dr. Schäuble in der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, wonach die Einklammerung der betreffenden Passage im Ergebnisdokument vom 12. Juli 2015 bedeute, dass hier – und das heißt in den Beratungen – „kein Einvernehmen“ innerhalb der Eurogruppe erzielt werden konnte.

Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 12 – Anlage 5 –

Erst eine knappe halbe Stunde nach Eröffnung des Gipfels der Staats- und Regierungschefs am 12. Juli 2015 um 17.00 wurde das Positionspapier vom 10. Juli 2015 den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zugeleitet (17.28 Uhr).

E-Mail des Leiters Parlamentssekretariat vom 12. Juli 2015, 17.28 Uhr – Anlage 11 –

Die Zuleitung des Ergebnisdokuments der Eurogruppe vom 12. Juli 2015, das als Grundlage der Beratungen des Euro-Gipfels diente und das der Redaktion der Zeitung *Kathimerini* bereits am selben Tag vorlag

Veröffentlichung auf kathimerini.gr vom 12. Juli 2015 – Anlage 21 –,

erfolgte erst nach Abschluss des Gipfels und dessen Nachbereitung in der Eurogruppe am 16. Juli 2015 um 14.37 Uhr, während der Sitzung des Haushaltsausschusses.

E-Mail aus dem BMF vom 16. Juli 2015, 14.37 Uhr – Anlage 22 –

2. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist nicht betroffen

Für ihre Informationsverweigerung kann sich die Antragsgegnerin nicht auf den Schutz von Regierungsinterna berufen. Das Bundesverfassungsgericht gesteht der Bundesregierung auch im Rahmen der Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu, um einen „von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen und damit noch volatilen Vorgang, der den Bereich der Bundesregierung noch nicht verlässt“ (BVerfGE 131, 152 [210]), vor Einblicken anderer Verfassungsorgane – auch des Parlaments – abzuschirmen. Der Vorschlag, Griechenland solle erforderlichenfalls vorübergehend aus dem Kreis der Euro-Staaten ausscheiden, hatte diesen auch dem Bundestag gegenüber verschlossenen Kernbereich der Regierungsinterna zum fraglichen Zeitpunkt jedoch bereits verlassen.

Wann und wie die *Abstimmung innerhalb der Bundesregierung* erfolgt ist, kann die Antragstellerin nicht rekonstruieren. Eine hierauf gerichtete Frage des Abgeordneten Sarrazin vom 21. Juli (Frage Nr. 141) wurde am 29. Juli 2015 von Staatssekretär Spahn lediglich mit den Worten „Bundesminister Dr. Schäuble hat im Vorfeld der Eurogruppendisussion am Wochenende vom 11. Juli Gespräche innerhalb der Bundesregierung geführt, die Optionen für Griechenland zum Inhalt hatten“, bedacht.

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 29. Juli 2015 – Anlage 6 –

Spiegel Online berichtete am 12. Juli 2015, das Positionspapier sei „nicht nur mit Kanzlerin Angela Merkel abgestimmt worden – sondern auch mit SPD-Chef Sigmar Gabriel“

Spiegel online vom 11. Juli 2015: „Schäuble schlägt Grexit auf Zeit vor“ – Anlage 3 –

und berief sich auf eine Äußerung des Bundeswirtschaftsministers auf dessen Facebook-Seite.

Facebook-Seite von Bundesminister Gabriel, Screenshot vom 11. Juli 2015 – Anlage 23 –

Dass die Initiative von Bundesminister Dr. Schäuble innerhalb der Bundesregierung abgesprochen war (wenn sie auch vielleicht inhaltlich nicht von allen Mitgliedern der Regierung gleichermaßen unterstützt wurde: hier gilt das Ressortprinzip), wurde auch durch das Bundeskanzleramt in der telefonischen Unterrichtung über die Ergebnisse des Gipfels vom 13. Juli 2015 bestätigt. Im ARD-Sommerinterview am 19. Juli 2015 äußerte Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, „die Optionen sind besprochen gewesen“.

<https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/bab/bab-3313.html>, bei Minute 3:48

Der Bundesfinanzminister selbst hat sich in einem ARD-Interview so eingelassen: „Wir hatten dann die Position, die wir immer wieder innerhalb der Bundesregierung abgestimmt hatten, sorgfältig, auf ein Stück Papier aufgeschrieben, das stimmt, im Finanzministerium, hatten dieses mit der Bundeskanzlerin am Freitag Wort für Wort abge-

sprochen; wir hatten auch telefonisch den Vizekanzler davon informiert. Und so sind wir nach Brüssel gefahren.“

ARD-Dokumentation „Schäuble – Macht und Ohnmacht“, Erstsendung am 24. August 2015, <http://www.ardmediathek.de/tv/Reportage-Dokumentation/Sch%C3%A4uble-Macht-und-Ohnmacht/Das-Erste/Video?documentId=30227592&>, bei 1:07:20-1:07:55

Demnach war die Position sogar noch vor der Verschriftlichung „innerhalb der Bundesregierung abgestimmt“. Unabhängig davon, wie einmütig die Bundesregierung hinter der Position des Bundesfinanzministers gestanden haben mag, hatte dessen Vorschlag die interne Sphäre der Bundesregierung jedenfalls vor Beginn der Eurogruppensitzung am 11. Juli 2015 verlassen. Wie der Senat entschieden hat, endet der vor Einblicken des Bundestages geschützte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, wenn „die Bundesregierung [...] ihre Willensbildung selbst so weit konkretisiert hat, dass sie Zwischen- oder Teilergebnisse an die Öffentlichkeit geben kann oder mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will“ (BVerfGE 131, 152 [210]). Noch bevor sie also mit ihrer Position „nach außen“ tritt, hat die Bundesregierung über ihre Verhandlungslinie zu unterrichten und alle relevanten Dokumente weiterzuleiten.

Ob das Positionspapier des Bundesfinanzministeriums vom 10. Juli 2015 tatsächlich „lanciert“ – und damit von der Bundesregierung selbst an die Öffentlichkeit gegeben – wurde, wie *Zeit Online* berichtet hat –

Zeit online vom 12. Juli 2015, „Ein Papier, das Europa spaltet“ – Anlage 4 –,

kann dahinstehen; jedenfalls ist der Bundesfinanzminister in einen *Abstimmungsprozess mit Dritten* eingetreten, ohne zuvor den Bundestag unterrichtet zu haben. Um zu begründen, warum das Positionspapier dem Bundestag nicht vor der Sitzung der Eurogruppe zugeleitet wurde, führte Staatssekretär Spahn in seinem Schreiben vom 29. Juli 2015 an den Abgeordneten Sarrazin an, das Papier habe lediglich „der internen Vorbereitung sowie dem individuellen Austausch mit Blick auf die Eurogruppe“ gedient.

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 29. Juli 2015 – Anlage 6 –

Sofern hierunter der „individuelle Austausch“ mit anderen Mitgliedern der Eurogruppe gemeint ist, handelt es sich bereits um einen Abstimmungsprozess mit Dritten, der außerhalb des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung liegt. Sollte – wie in mehreren Medien berichtet – das Papier also tatsächlich noch vor der Sitzung der Eurogruppe durch das Bundesministerium der Finanzen an (die) andere(n) Mitglieder der Eurogruppe versandt worden sein

Zeit online vom 12. Juli 2015, „Ein Papier, das Europa spaltet“; FAZ.net vom 12. Juli 2015, „Merkels schwerste Stunde“ – Anlagen 4 und 8 –,

wäre der Bundestag noch vor dieser Versendung zu unterrichten gewesen. Nicht erst die Einspeisung eines Vorschlags in ein förmliches Beschlussverfahren, sondern bereits die informelle Abstimmung mit anderen EU-Mitgliedstaaten – z.B. in vorbereitenden Verhandlungen auf Ebene der Staatssekretäre – muss die Unterrichtungspflicht auslösen, soll verhindert werden, „dass die Bundesregierung ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages konkrete Initiativen ergreift oder an Beschlussfassungen mitwirkt“ (BVerfGE 131, 152 [212]). Der Senat hat betont, dass eine Informationspflicht auch dann besteht, wenn noch keine endgültig abgestimmte Position vorliegt, „sondern allein die Absicht [...], einen Prozess zu dessen Ausarbeitung anzustoßen“ (BVerfGE 131, 152 [227]). Dies gilt erst recht, wenn diese Abstimmungen im unmittelbaren Vorfeld von Sitzungen stattfinden und in erster Linie dazu dienen, Mehrheiten zu organisieren oder auch nur zu sondieren, wie die eigene Position von den anderen Mitgliedstaaten aufgenommen werden wird. Wie die Einbeziehung in das Papier der Eurogruppe vom 12. Juli 2015 zeigt, ist es überdies bei dem „individuellen Austausch“ mit einzelnen Mitgliedstaaten nicht geblieben. Der Vorschlag hat – wenngleich als innerhalb der Gruppe kontrovers gekennzeichnet – Eingang in das Ergebnisdokument der Sitzung gefunden.

Im Übrigen soll Bundesminister Dr. Schäuble bereits „zwei, drei Tage vor der Sitzung“ seinem österreichischen Kollegen Schelling nach dessen eigener Aussage von einem möglichen Ausscheiden Griechenlands aus der Eurogruppe als „Plan B“ berichtet und ein „Strategiepapier“ angekündigt haben.

ARD-Dokumentation „Schäuble – Macht und Ohnmacht“, Erstsendung am 24. August 2015, <http://www.ardmediathek.de/tv/Reportage-Dokumentation/Sch%C3%A4uble-Macht-und-Ohnmacht/Das-Erste/Video?documentId=30227592&>, bei 1:06:40-1:07:20

Dies belegt abschließend, dass der Vorschlag des Bundesfinanzministers, Griechenland solle erforderlichenfalls vorübergehend aus der Euro-Währungszone ausscheiden, den geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung längst verlassen hatte, als der Bundestag durch das Bundesfinanzministerium – *post festum politicum* – über ihn in Kenntnis gesetzt wurde.

3. Das Positionspapier vom 10. Juli 2015 war von der Pflicht zur umfassenden Unterrichtung aus Art. 23 Abs. 2 GG umfasst

Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien dieses Organstreits scheinen auch hinsichtlich der Frage zu bestehen, welche Bedeutung dem Positionspapier vom 10. Juli 2015 mit Blick auf die Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG zukommt (dazu schon im Überblick o. A). In der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015 bestritt Bundesminister Dr. Schäuble, ein „Papier“ in die Euro-Gruppe „eingebracht“ zu haben, vielmehr habe er „zu Beginn der Sitzung [...] am Samstagnachmittag vorgetragen, dass man den Auftrag habe, den Euro Summit vorzubereiten“. Auf weitere Nach-

frage äußerte er, dass sein Haus das Positionspapier vom 10. Juli zwar nachträglich übersandt habe, allerdings ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, „da man es in der Eurogruppe nicht eingebracht“ habe.

Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 12, 15 – Anlage 5 –

In ähnliche Richtung geht die zitierte Aussage von Staatssekretär Spahn, das Papier sei „kein Vorschlag an die Eurogruppe“ gewesen und „dort auch nicht vorgelegt“ worden; als „Kommentierung griechischer Vorschläge“ habe es „der internen Vorbereitung sowie dem individuellen Austausch mit Blick auf die Eurogruppe“ gedient.

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 29. Juli 2015 – Anlage 6 –

Wie und in welcher Form das Positionspapier tatsächlich Gegenstand der Beratungen innerhalb der Eurogruppe geworden ist, entzieht sich der Kenntnis der Antragstellerin. Anders als die Antragsgegnerin war sie nicht vor Ort. Dass das Papier allein für den internen Gebrauch gefertigt wurde, ist angesichts der Abfassung in englischer Sprache und angesichts dessen, dass die beteiligten Akteure innerhalb des Bundesministeriums der Finanzen wohl kaum einer derartigen Gedächtnisstütze bedurft hätten, wenig plausibel. Weitaus plausibler sind die zitierten Medienberichte (o. A und C II 2), wonach das Papier als Positionspapier für Vorverhandlungen diene. Hierfür spricht auch, dass es dem österreichischen Finanzminister – wie soeben zitiert (C II 2) – vorab telefonisch angekündigt wurde. Selbst ein rein internes Papier übrigens wäre nur dann kategorisch von der Unterrichtungspflicht ausgeschlossen, wenn es selbst in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung fiel, d.h. einen noch nicht abgeschlossenen Meinungsbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung für das Parlament offenbar machen würde (vgl. zur Vorlage von Dokumenten BVerfGE 67, 100 [139]). Dies ist hier ersichtlich nicht der Fall. Im Übrigen kommt es auf die Eignung eines Dokuments an, unter den konkreten Umständen des Einzelfalls und mit Blick auf den jeweiligen Verhandlungsstand „umfassender“ (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG) Unterrichtung zu dienen (vgl. BVerfGE 131, 152 [209 f.]). Hierzu war das Papier fraglos geeignet. In ihm hat die Bundesregierung durch das fachlich zuständige Ministerium ihre Verhandlungslinie in einer integrationssensiblen Frage niedergelegt. Seinem Charakter nach war es dazu bestimmt, der Debatte über den Verbleib in oder das Ausscheiden der Hellenischen Republik aus der Währungsunion einen dramatischen Impuls zu geben. Selbst wenn der Hauptzweck des Papiers darin gelegen haben sollte, das Alternativszenario eines zeitweiligen Austritts Griechenlands aus der gemeinsamen Währung über das Ergebnisdokument der Eurogruppe in die Verhandlungen des Euro-Gipfels zu tragen, wäre es Ausdruck einer Verhandlungslinie der Bundesregierung.

Gewisse modale Grenzen der Unterrichtung (d.h. betreffend das „Wie“, nicht das „Ob“ der Kenntnissgabe) könnten sich allenfalls aus einem legitimen Bedürfnis nach Vertraulichkeit ergeben. Hierfür ist im vorliegenden Fall nichts ersichtlich. Um der Verfas-

sungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG zu umfassender Unterrichtung des Bundestages zu genügen, hätte die Antragsgegnerin daher das Positionspapier vom 10. Juli 2015 noch vor der Verteilung an andere Mitgliedstaaten, und damit spätestens vor Beginn der Sitzung der Eurogruppe am 11. Juli 2015, dem Deutschen Bundestag zur Kenntnis bringen müssen.

Keine Rolle kann es spielen, ob ein Dokument zur Vorbereitung einer Sitzung vorab verteilt – und somit mittelbar in diese Sitzung eingebracht – wird; entscheidend ist, wie dargelegt (o. C II 2), der Eintritt in einen Abstimmungsprozess mit Dritten. Ebensov wenig kann es darauf ankommen, ob ein Dokument in Papierform eingebracht oder seinem Inhalt nach mündlich referiert (oder referenziert) wird. Wollte man die Pflicht zur Unterrichtung davon abhängig machen, dass ein Papier förmlich in der Sitzung eingebracht wird, würde dies verkennen, dass die Übermittlung von Dokumenten Teil der allgemeinen Pflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG ist, den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Diese Verpflichtung umfasst auch die Unterrichtung über Initiativen, Vorschläge und Positionen der Bundesregierung, die – möglicherweise auf Grundlage interner Papiere – mündlich in EU-Gremien oder in Abstimmungen mit einzelnen EU-Partnern getragen werden sollen. Alles andere würde im Übrigen zu einer Umgehung der Unterrichtungspflicht einladen.

Indem der Deutsche Bundestag im Vorfeld der Sitzung der Eurogruppe am 11. Juli 2015 in keiner Weise und keiner Form über Initiative und Verhandlungslinie der Bundesregierung unterrichtet wurde, ist sein Anspruch auf Unterrichtung aus Art. 23 Abs. 2 GG verletzt worden.

4. Die Pflicht zur Unterrichtung in inkrementellen Prozessen

Dass die Bundesregierung ihre eigenen Vorschläge und Initiativen dem Bundestag so rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen hat, dass dieser seiner ihm obliegenden Integrationsverantwortung gerecht werden kann, dürfte außer Streit stehen. Diese Pflicht erstreckt sich aber auch auf die Information über *Positionen* der Bundesregierung in einer „Angelegenheit der Europäischen Union“ (BVerfGE 131, 152 [220]). Insofern kommt es nicht darauf an, ob die Bundesregierung mit einem eigenen Vorschlag in die Sitzung gegangen ist, für den sie politische Urheberschaft beansprucht. Es geht schließlich darum, dass der Bundestag Gelegenheit zur informierten Stellungnahme haben soll, noch bevor die Bundesregierung sich im Namen der Bundesrepublik Deutschland an Beratungen, Verhandlungen und Beschlüssen auf europäischer Ebene beteiligt. Über ihre Verhandlungslinie hat sie zu informieren; Dokumente hat sie weiterzuleiten. „Ein Ermessen der Bundesregierung hinsichtlich des Zeitpunktes der Weiterleitung besteht nicht“ (BVerfGE 131, 152 [212]). Ein Hinderungsgrund wäre selbst dann nicht anzuerkennen, wenn die innerorganschaftliche Vorbereitung der Verhandlungslinie und der Verhandlungsbeginn in der Eurogruppe zeitlich nahe beieinanderliegen.

Ebensowenig kann es angehen, die verschiedenen Sitzungen gewissermaßen zu einer Einheit zusammenzufassen und unter Verweis auf noch andauernde Verhandlungsprozesse den Bundestag mit einzelnen ausgewählten Informationen zu versorgen, die der Pflicht zu umfassender und frühestmöglicher Unterrichtung aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht genügen. Angesichts des inkrementellen Charakters der Beschlussfassung im Rahmen der EU impliziert Art. 23 Abs. 2 GG eine Pflicht auch zur kontinuierlichen Unterrichtung über laufende Verhandlungen (BVerfGE 131, 152 [222 f.]). Vorberichte, Nachberichte und Zuleitung von Dokumenten greifen ineinander, um dem Bundestag Gelegenheit zu geben, sich rechtzeitig und wirksam an der politischen Willensbildung zu beteiligen. „Über Sitzungen der Organe und informelle Beratungen, an denen die Bundesregierung beteiligt ist, muss der Bundestag – auch wenn noch keine förmlichen Vorschläge oder sonstige Beratungsgrundlagen existieren – bereits im Voraus und so rechtzeitig informiert werden, dass er sich über den Gegenstand der Sitzungen eine Meinung bilden und auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen kann“ (BVerfGE 131, 152 [212 f.]).

Dass dies der Bundesregierung in organisatorischer Hinsicht einiges abverlangt, soll nicht in Abrede gestellt werden. Dies gilt umso mehr, wenn Abstimmungsprozesse – wie im Vorfeld des Euro-Gipfels vom Juli 2015 – große Dynamik besitzen. Für ihre in so vielen anderen Fällen exzellente Arbeit verdienen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums Anerkennung.

So auch der Abg. Kindler in der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, Kurzprotokoll, S. 10 – Anlage 5 –

Gleichwohl muss auch und gerade in solchen dynamischen Situationen Sorge dafür getragen werden, dass der Deutsche Bundestag von wichtigen Entwicklungen nicht abgekoppelt wird. Es geht im hier streitigen Fall nicht darum, „dass man in einer Sitzung, die annähernd 17 Stunden dauer[t], ein gemeinsames Papier entwerfen können [muss], ohne vorher jeden Halbsatz abzustimmen“.

So Bundesminister Dr. Schäuble laut Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 12 – Anlage 5 –

In Streit stehen nicht einzelne (Kompromiss-)Formeln, die in zähen Verhandlungen zu Papier gebracht wurden. Es geht um eine profilierte Positionierung des Bundesfinanzministers in diesen Verhandlungen. Alles spricht dafür, dass der Vorstoß von Bundesminister Dr. Schäuble innerhalb des Ministeriums vorbereitet und innerhalb der Bundesregierung besprochen war: die Meldung vom 7. Juli in der griechischen Tageszeitung *Kathimerini* über eine griechische Parallelwährung; das Telefonat mit dem österreichischen Finanzminister vom 8. oder 9. Juli; die Existenz des Papiers vom 10. Juli, das auch nach Angaben des Ministeriums selbst der Vorbereitung der Verhandlungen in der Eurogruppe diente (und damit mit Fug und Recht als „Positionspapier“ bezeichnet werden kann); die Äußerungen aus Regierungskreisen, der Vorschlag sei intern

abgesprochen gewesen. Es handelte sich mithin nicht um Halbsätze, um die im Verlauf einer Sitzung gerungen wurde, sondern um eine Position der Bundesregierung zur integrationsprogrammatischen „Entwicklung der Währungsunion“ (BVerfGE 89, 155 [204]), mit der sie in eben diese Sitzung gegangen ist.

5. Der Bundestag darf in wesentlichen Fragen nicht außen vor gelassen werden

Es ist bezeichnend, dass sich die Unterrichtspraxis durch die Bundesregierung in Umsetzung des Urteils des Senats vom 19. Juni 2012 generell deutlich gebessert hat, dass aber gerade in herausragend wichtigen politischen Fragen dem Bundestag immer wieder rechtzeitige Informationen vorenthalten werden. Eine solche „umgekehrte Wesentlichkeitsmaxime“ stellt die Grundsätze der Mitwirkung auf den Kopf. Sie verkennt, dass der Deutsche Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG selbst dort zur Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union berufen (und verpflichtet) ist, wo in funktionaler Aufgabenteilung seine Rolle eine bloß politisch-begleitende und kontrollierende ist, ohne dass er bindende Beschlüsse fassen kann.

Im vorliegenden Fall tritt verstärkend hinzu, dass die in der Eurogruppe am 11. und 12. Juli 2015 vorverhandelten und auf dem Euro-Gipfel am 12. und 13. Juli 2015 beschlossenen Weichenstellungen in unmittelbarem Zusammenhang mit zentralen Fragen der integrationspolitischen Verantwortung des Bundestages stehen, die ihrerseits verfassungsrechtlich mit parlamentarischen Zustimmungsvorbehalten verkoppelt sind.

Wie oben (C I 3) ausgeführt, bedarf schon die Erörterung, ob ein integrationspolitischer Schritt eine Änderung der vertraglichen Grundlagen erfordert, einer intensiven Einbeziehung des Bundestages. Ob ein Rückbau der Eurozone ohne förmliche Vertragsänderung (Art. 48 EUV) möglich wäre, kann dahinstehen – jedenfalls berührt er die Integrität der Währungsunion und damit die Verantwortung des Parlaments für das Integrationsprogramm. Verhandlungen über die Statik der Eurozone werden auf der „Programmebene“ geführt und werfen die Richtungsfrage auf. In dieser Lage postuliert das Grundgesetz Parlamentsbeteiligung nicht erst im Zuge der Ratifikation einer Vertragsänderung (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) oder einer der Ratifikation vergleichbaren Übernahme politischer Verantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 [356]), sondern bereits vor Beginn von Verhandlungen, die den Stand der Integration zur Disposition stellen. Dass die Entwicklung der Währungsunion „auch nach Eintritt in die dritte Stufe“ „parlamentarisch verantwortbar“ bleiben muss, hat der Senat bereits im Maastricht-Urteil betont (BVerfGE 89, 155 [204]). „Time out“-Politik kehrt sich nicht nur vom status quo ab, sondern wirft von Anfang an die Frage der Neukonzeption einer künftigen, rekonfigurierten Währungsunion auf. Die Neukonzeption ist ohne parlamentarischen Rückhalt nicht verhandelbar.

Aus diesem Grunde hat der Abgeordnete Sarrazin den Zusammenhang zwischen „Grexit“ und parlamentarischer Verantwortung für das Integrationsprogramm schon

im Juni gegenüber dem Bundesfinanzminister geltend gemacht: „Zum Thema Grexit weist er darauf hin, dass in zahlreichen primär- und sekundärrechtlichen Akten der Europäischen Union die Hellenische Republik als Teil des Eurosystems erwähnt werde. Eine Löschung würde somit eine Vertragsänderung erforderlich machen, die von allen 28 Mitgliedstaaten zu ratifizieren sei.“

Kurzprotokoll der 51. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 30. Juni 2015, S. 8 – Anlage 24 –

In Übereinstimmung mit den soeben skizzierten verfassungsrechtlichen Grundsätzen unterstreichen § 5 Abs. 1 Nr. 3 („Einführung des Euro“ als „Vorhaben“), § 9a EUZBBG die Verantwortung des Bundestages für die Zusammensetzung der Eurozone. Im Vorhaben-Katalog des § 5 Abs. 1 EUZBBG finden sich die bedeutsamen Angelegenheiten der Europäischen Union, für die der Bundestag das Stellungnahmerecht reklamiert; § 9a Abs. 1 EUZBBG bekräftigt den Anspruch zusätzlich. „Vor der abschließenden Entscheidung im Rat“ über die Erweiterung des Euro-Währungsgebiets „soll“ die Bundesregierung Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen (§ 9a Abs. 2 Satz 1 EUZBBG). Diese Vorschriften konkretisieren die *gemeinsame Integrationsverantwortung* für die Feststellung der Konvergenz (Art. 140 AEUV) und einen Beschluss, mit dem die Ausnahmeregelung (Art. 139 AEUV) aufgehoben wird. Für eine gegenläufige Beschlussfassung – für den Rückbau der Eurozone – fehlt im Primärrecht der Union ein entsprechendes Regelwerk. Eben deshalb hat der Bundestag allen Anlass, die „Einhaltung des Integrationsprogramms durch die Europäische Union“ zu prüfen (BVerfGE 123, 267 [420]), wenn „*negotiations on a time-out from the euro area*“

„Comments on the latest Greek proposals“ des BMF vom 10. Juli 2015; Ergebnisdokument der Eurogruppe vom 12. Juli 2015, S. 4 – Anlage 1 und 9 –

auch nur erwogen werden. Wenn § 9a EUZBBG einfachgesetzlich jenen verfassungsrechtlichen Maßstab spiegelt, den der Senat mit BVerfGE 123, 267 (419 f.) entwickelt hat, dann beschreibt § 9a EUZBBG für den politisch und rechtlich weitaus heikleren Fall des Rückbaus allerdings das Mitwirkungsminimum.

Hinzu tritt, dass die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Griechenland Mitglied der Eurozone bleiben kann, in unmittelbarem Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen steht, die erhebliche Auswirkungen auf den deutschen Staatshaushalt haben. Jene wurden deswegen vom Bundesverfassungsgericht einem konstitutiven Parlamentsvorbehalt unterstellt (BVerfGE 130, 318 [344 f.]; BVerfGE 132, 195 [239 f. Rn. 107]; BVerfGE 135, 317 [400 f. Rn. 162]). In der politischen Debatte über ein Ausscheiden Griechenlands aus der gemeinsamen Währung stand nie in Zweifel, dass die Hellenische Republik auch als Nicht-Euro-Staat auf finanzielle Hilfe angewiesen bleiben würde. Gerade für den Fall des Austritts musste der Bundestag gewärtigen, weiterhin in der Pflicht zu stehen, im Zuge einer Umschuldung oder nach Maßgabe des Art. 143 AEUV, der für Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, „gegenseitigen Beistand“ durch Bereitstellung von Krediten ermöglicht. Eben

darauf zielte das Positionspapier der Bundesregierung mit dem Hinweis, dass der *time-out from the euro area* die Restrukturierung der Schulden erleichtere: „Only this way forward could allow for sufficient debt restructuring, which would not be in line with the membership in a monetary union“.

„Comments on the latest Greek proposals“ des BMF vom 10. Juli 2015 – Anlage 1 –

Bundesminister Dr. Schäuble selbst erklärte im Interview: „Ein zeitweiliges Ausscheiden, von Griechenland initiiert, mit den anderen Ländern besprochen, *insbesondere wie man es flankiert mit europäischer Hilfe*, das halten viele für die bessere Lösung.“

ARD-Dokumentation „Schäuble – Macht und Ohnmacht“, Erstsendung am 24. August 2015, <http://www.ardmediathek.de/tv/Reportage-Dokumentation/Sch%C3%A4uble-Macht-und-Ohnmacht/Das-Erste/Video?documentId=30227592&>, bei 1:08:19-1:08:39

Zu bedenken sind auch unvermeidliche Rückwirkungen auf die verbleibenden Mitglieder der Eurozone, wenn ein Mitglied die Gemeinschaft verlässt. Sollte ein solcher Schritt das Vertrauen in die gemeinsame Währung erschüttern, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland – und auf den Bundeshaushalt. Wenn der Bundestag der Ort sein soll, an dem über den Haushalt tatsächlich entschieden wird, muss er frühzeitig Stellung beziehen können, wenn ein so einschneidender Schritt auf EU-Ebene erwogen wird, zumal wenn es sich um die Position handelt, mit der die Bundesregierung namens der Bundesrepublik Deutschland in die Verhandlungen geht. Daher war die Antragsgegnerin in der Vorbereitung der Eurogruppe, des Euro-Gipfels und insbesondere für Festlegungen einer Verhandlungslinie maßstäblich dem im Demokratieprinzip wurzelnden Prinzip der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages verpflichtet. Durch besonders intensive Unterrichtung (vgl. BVerfG, Urteil v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 104) hätte sie hier gewährleisten müssen, dass der Bundestag an diejenigen Informationen gelangt, „die er für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung benötigt“ (BVerfGE 135, 317 [402 f. Rn. 166]). Gerade wegen des richtungweisenden Charakters des Vorschlages – selbst wenn dieser nur gewissermaßen als Notfallplan alternativ ins Spiel gebracht wurde – hätte der Bundestag schon frühzeitig eingebunden werden müssen, um nicht ohne Beteiligung an fundamentalen Weichenstellungen als Gesamtverantwortlicher für den Bundeshaushalt in eine bloß nachvollziehende Rolle, „in eine Art Ratifikationslage“ (BVerfG, Urteil v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 84), zu geraten.

Bei alledem geht es nicht darum, die Bundesregierung „an die Leine des Bundestages“ zu nehmen. Bundesminister Dr. Schäuble hat in der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015 geäußert, es entspreche nicht seinem „Verständnis der Zuständigkeiten zwischen Regierung, Parlament und Gerichten, dass die Bundesregierung in Brüssel nur aufgrund von Aufträgen des Parlaments“ handle.

Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 16. Juli 2015, S. 12 – Anlage 5 –

Es geht indes nicht um „Aufträge“ des Parlaments, sondern um die Möglichkeit des Bundestages, in europapolitischen Fragen informiert Stellung beziehen zu können – und zwar so rechtzeitig, dass es ihm möglich ist, mit seiner Stellungnahme politisch Einfluss nehmen zu können und nicht auf bloßen Nachvollzug angewiesen zu sein. Schon wegen der erwähnten „Außenverantwortung“ (o. C I 3) steht im vorliegenden Fall überdies nicht mehr nur das Binnenverhältnis zwischen Regierung und Parlament, sondern auch die Rolle des Bundestages in der Union im Streit; nicht mehr nur der Einfluss auf die Bundesregierung, sondern die eigene, politisch elementare Parlamentsfähigkeit in der „großen“ Europapolitik.

Keine Rolle kann spielen, dass der Vorstoß zu einem Ausscheiden Griechenlands aus dem Kreis der Euro-Staaten sich weder in der vorbereitenden Sitzung der Eurogruppe noch auf dem anschließenden Euro-Gipfel durchzusetzen vermochte. Dass auf dem Euro-Gipfel letztlich beschlossen wurde, den Klammerzusatz zu streichen, der sich auf ein mögliches temporäres Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone bezog, ändert nichts daran, dass der Bundesfinanzminister diese Option – wenn auch als Alternativvorschlag – in der Eurogruppe verfolgt hat, mit dem Ziel, sie zum Gegenstand des Euro-Gipfels zu machen, jedoch ohne den Bundestag zuvor umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über die Verhandlungslinie der Bundesregierung zu unterrichten.

Wie erwähnt, handelt es sich bei dem hier anhängig gemachten Vorgang nicht um einen isolierten Einzelfall. Nimmt man die ergebnislose Jagd nach dem Vorschlag, IOU-Papiere zur Brückenfinanzierung auszugeben, hinzu (o. B V), ergibt sich folgendes Muster: Zeitungen berichten über Positionen und Papiere der Bundesregierung, die dem Bundestag nicht zur Kenntnis gebracht wurden. Nachfragen werden nicht oder ausweichend beantwortet; teils heißt es schlicht, ein solcher Vorgang sei unbekannt. Nach Abschluss einer Verhandlungsetappe wird das fragliche Papier dem Parlament dann doch zugeleitet, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Den Verlauf der Verhandlungen und die Positionen der Bundesregierung können die Abgeordneten bis dahin der gut informierten Tagespresse oder Fernsehinterviews der Protagonisten entnehmen. Gegen Nachfragen aus dem Bundestag schirmt sich die Bundesregierung mit rabulistischer Präzision: Ein Papier sei nicht „in die Eurogruppe“ „eingebracht“ worden, weil es (so steht zumindest zu vermuten) in die vorbereitende Sitzung der Staatssekretäre eingespeist wurde – und vermutlich genügt auch die Art und Weise dieser Einspeisung nicht dem, was das Bundesministerium der Finanzen unter „Einbringen“ versteht. Wer Fragen stellt oder Dokumente anfordert, muss vorher die Verhandlungsabläufe genau kennen, um seine Worte so zu wählen, dass sie exakt das Begriffsverständnis der Bundesregierung treffen. Eine solche Antwortpraxis wäre schon im Kontext allgemeiner parlamentarischer Anfragen verfassungsrechtlich zu beanstanden (vgl. zum Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen insoweit BVerfGE 124, 161 [193]). Umso schwerer wiegt der Pflichtverstoß, wenn das Grundge-

setz der Bundesregierung eine informatorische Bringschuld auferlegt. Nicht der Deutsche Bundestag sollte sich in immer neuen, immer neu formulierten Anläufen um Informationen zu wesentlichen europapolitischen Weichenstellungen bemühen; die Bundesregierung sollte ihn – statt Verstecken zu spielen – von sich aus „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ unterrichten (Art. 23 Abs. 2 GG).

Namens und in Vollmacht der Antragstellerin bitten wir den Senat daher um Entscheidung gemäß dem eingangs formulierten Antrag.

Hamburg, den 5. November 2015

(Prof. Dr. von Arnould)

(Prof. Dr. Hufeld)