

Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht

Christian Calliess



BELGIEN



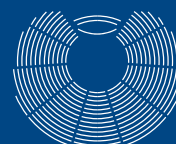
BULGARIEN



DÄNEMARK



DEUTSCHLAND



EU



ESTLAND



FINNLAND



FRANKREICH



GRIECHENLAND



IRLAND



ITALIEN



LETTLAND



LITAUEN



LUXEMBURG



MALTA



NIEDERLANDE



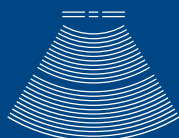
ÖSTERREICH



POLEN



PORTUGAL



RUMÄNIEN



SCHWEDEN



SLOWAKEI



SLOWENIEN



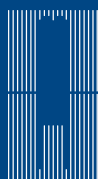
SPANIEN



TSCHECHIEN



UNGARN



VEREINIGTES KÖNIGREICH



ZYPERN

Abstract

Gegen den Willen des Bundestages kann der ESM keine Beschlüsse fassen. Denn die Begleitgesetzgebung des Bundestag stellt sicher, dass die wesentlichen Entscheidungen in den Organen des ESM nicht ohne vorherige Zustimmung des Bundestages, sei es auf Ebene des Plenums oder des Haushaltsausschusses, getroffen werden können. Im Vergleich zur derzeit noch operierenden Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – und erst recht im Vergleich zur sonstigen Beteiligung in Angelegenheiten der EU – kommen dem Bundestag mit dem Zustimmungsrecht nochmals gesteigerte Mitwirkungsrechte zu. Die Begleitgesetzgebung begegnet damit präventiv jedweden möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Immer wieder hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass „Geschäftsgrundlage“ der Mitgliedschaft Deutschlands in der Währungsunion deren Ausgestaltung als „Stabilitätsgemeinschaft“ ist. Da der Fiskalpakt gerade dazu dient, die im Hinblick auf die Stabilitätskriterien bestehenden Vollzugsdefizite zu beheben, ist schwer vorstellbar, dass das Bundesverfassungsgericht ihn für nicht vereinbar mit dem deutschen Verfassungsrecht hält. Dies gilt umso mehr, als erst der Fiskalpakt die auf vorübergehende Nothilfen unter strengen Auflagen ausgerichtete Funktion des ESM absichert. Im Zuge der Koppelung beider Verträge bekommen nur Mitgliedstaaten, die ihren Haushalt mit dem Ziel der Einhaltung der Stabilitätskriterien sanieren, Nothilfen aus dem ESM. Der Fiskalpakt gewährleistet mit der national einzuführenden Schuldenbremse, dass die Eurostaaten die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien zu ihrer Sache machen, so dass eine im Vergleich zur derzeitigen Situation verbesserte Aussicht besteht, dass deren Einhaltung nachhaltig gesichert werden kann. Und zumindest in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung sollte der auf dem EFSF aufbauende ESM nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts im EFSF-Urteil verfassungsgemäß sein. Solange sich also das Darlehensvolumen in der derzeitigen Größenordnung bewegt und der ESM-Vertrag als nicht auf dynamische Entwicklung angelegter Vertrag im Lichte der Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV ausgelegt wird, gibt es – zumindest aus Perspektive des EFSF-Urteils, das insbesondere die Beteiligung des Bundestages forciert hat – keine Anhaltspunkte, die seine Ratifizierung als verfassungswidrig erscheinen lassen.

Christian Calliess

Christian Calliess ist Universitätsprofessor an der Freien Universität Berlin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht (seit 04/2008), ad personam verliehener Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Integration (seit 07/2009), er ist Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und in der Nanokommission der Bundesregierung sowie Richter im Nebenamt am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg. Er studierte in Saarbrücken, Göttingen und am Europakolleg in Brügge und absolvierte sein Referendariat in Berlin. Seine Dissertation „Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union“ ist 1999 in zweiter aktualisierter und überarbeiteter Auflage erschienen. Zudem ist er Mitherausgeber des Callies/Ruffert EUV/AEUV Kommentars, dessen vierte aktualisierte und überarbeitete Auflage (Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta) 2011 erschienen ist.

Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht

Christian Calliess

Index

1. Vorwort	4
2. Die Staatsschuldenkrise, das Demokratieprinzip und die Rolle des Bundestages	5
3. Die parlamentarische Budgetverantwortung im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	6
4. Konkretisierung der Budgetverantwortung in Beteiligungsrechten	7
A. Entscheidungsverfahren in den Organen des ESM	8
B. Gestufte Beteiligungsrechte des Bundestages	8
C. Ergebnis	10
5. Solidarität ist keine Einbahnstraße: Zur Koppelung des ESM mit dem Fiskalspakt	10
6. Ausblick	12
Imprint	12

Vorwort

Nun sollen es die Parlamente richten. Für Legitimität sorgen, demokratische Qualität sichern, en passant Öffentlichkeit für die europäische Sache herstellen, die Bürger mitnehmen: Alles was auf europäischer Ebene seit Jahren so schmerzlich vermisst wird, ist in den vergangenen Krisenmonaten auf den Anforderungszettel der Nationalen Parlamente gerutscht. Allen voran dem Bundestag, auf den nicht nur die Verantwortung fällt, die – in dieser Krise anfallenden – größten Summen zu bewilligen, der sich auch einem anspruchsvollen Bundesverfassungsgericht und einer in Finanzfragen empfindlichen Bevölkerung gegenüber sieht.

Am 12. September 2012 erwarten wir – und das heißt mittlerweile alle Europäer – mit Spannung das nächste Urteil des Bundesverfassungsgerichtes. Es wird entscheiden, ob sich der Bundestag mit seiner Zustimmung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM in „verfassungswidriger Weise seiner parlamentarischen Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten und damit seiner Haushaltsautonomie entäußert“ habe. Christian Calliess, Professor für Europarecht an der Freien Universität Berlin meint: „Nein, das hat er nicht. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung sollte der auf dem EFSF aufbauende ESM nach den Maßstäben des BVerfG im EFSF-Urteil verfassungsgemäß sein.“

Der ESM ist also nach demokratischen und rechtlichen Gesichtspunkten solide gebaut. So legt es Prof Calliess im folgenden Beitrag dar. Gleichzeitig weist die Forschung auf einen interessanten Widerspruch hin: Einerseits sind die Rechte der nationalen Parlamente besonders die des Bundestags im Laufe der europäischen Integration immer wieder ausgebaut worden, andererseits scheint es, als ob der formalen Rechtssetzung nicht eine entsprechende Rechtsnutzung von Seiten einzelner Abgeordneter oder der Fraktionen gefolgt ist.

Wenn sich also die europapolitische Ambition des Bundestags in den vergangenen Jahren nicht im notwendigen Umfang entfaltet hat, stellt sich die Frage: Ist das nun anders? Wenn ja, was hat sich verändert? Auf welchen Wegen übt der Bundestag seine europapolitische Macht aus? Mit welchen Zielen? Wer bestimmt den Kurs?

Im Auftrag des Programms „Europas Zukunft“ der Bertelsmann Stiftung hat sich Prof. Dr. Christian Calliess zusammen mit Timm Beichelt, Professor für Europa-Studien an der Europauniversität Viadrina, auf den Weg gemacht, dies herauszufinden. Sie analysieren die Stellung nationaler Parlamente innerhalb der Europäischen Union am Beispiel des Bundestags und untersuchen mit rechts- sowie politikwissenschaftlichen Mitteln das Parlament inter- und intrainstitutionell, das heißt sowohl im Verhältnis zu den beteiligten (Staats-)Organen, als auch in Bezug auf seine innere Organisation.

Die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Nationale Parlamente in der Europäischen Integration“ werden in Gänze im Dezember 2012 veröffentlicht. In der Zwischenzeit werden wir Teilbereiche der Arbeit in einer Sonderreihe vorstellen.

Der folgende Beitrag von Prof. Calliess macht den Anfang.

Isabell Hoffmann
Bertelsmann Stiftung

Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht

Die Staatsschuldenkrise, das Demokratieprinzip und die Rolle des Bundestages

Der Europäische Rat, und damit die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sind zum maßgeblichen Akteur der Staatsschuldenkrise in der Eurozone geworden. Eine Ursache hierfür ist die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 getroffene politische Entscheidung, der vergemeinschafteten Währungspolitik keine vollwertige Kompetenz für eine europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik an die Seite zu stellen. In der Folge können die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen des Rates nur koordinieren (Art. 121 AEUV). Mit dieser Koordinierungskompetenz geht eine vergleichsweise schwache Beteiligung des Europäischen Parlaments einher, das nicht – wie in anderen Bereichen – mitentscheidet, sondern nur unterrichtet wird.

Unabhängig von dieser vertraglich vorgesehenen Koordinierung entwickelte sich im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise – beispielsweise mit den sog. Rettungsschirmen, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), aber auch mit dem Fiskalpakt – noch eine rein intergouvernementale Form der Koordinierung, die mangels jedweder europäischer Zuständigkeiten gänzlich außerhalb der Verträge steht. Mag diese auch pragmatisch aus der Not geboren sein, so ist sie unter Aspekten der demokratischen Legitimation problematisch, wenn in ihrem Rahmen weitreichende Entscheidungen gefällt werden, die über die im Rahmen des Europäischen Rats vereinten Staats- und Regierungschef eine Quasiverbindlichkeit entfalten, ohne dass das Europäische Parlament einzubinden wäre.

Die dominierende Rolle des Europäischen Rates im Kontext der Finanz- und Schuldenkrise könnte als Zeichen der Abkehr von der die europäische Integration kennzeichnenden „Gemeinschaftsmethode“ gedeutet werden. Diese ist Ausdruck des in den europäischen Verträgen angelegten „institutionellen Gleichgewichts“ und kann als „Normalfall“ der europäischen Gesetzgebung bezeichnet werden. Kennzeichnend ist insoweit das alleinige Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sowie eine umfassende Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof.

Aus der Perspektive des europäischen Demokratieprinzips (**Art. 10 Abs. 2 AEUV**) spiegelt die Gemeinschaftsmethode das im Vertrag angelegte duale Legitimationskonzept, demzufolge das Europäische Parlament als Repräsentant der Unionsebene und der Rat als Repräsentant der Mit-

Art. 10 Abs. 2 EUV

(2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

gliedstaaten, legitimiert durch die nationalen Parlamente, gleichberechtigt am Erlass von Rechtsakten beteiligt sind. Zugleich steht die Gemeinschaftsmethode für den mit dem Begriff der Supranationalität beschriebenen Unterschied zwischen Völkerrecht und Unionsrecht, definiert durch Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirkung gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

Wenn die Union im Wege der Gemeinschaftsmethode handelt, entspricht dies vollständig dem Konzept der für das europäische Demokratieprinzip typischen dualen Legitimation. Soweit sich jedoch die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat koordinieren, fehlt der Legitimationsstrang über das Europäische Parlament, da dieses im Entscheidungsprozess nicht beteiligt ist. Im Sinne der in [Art. 10 Abs. 2 EUV](#) zum Ausdruck kommenden Legitimationsverschränkung haben die nationalen Parlamente dies dann aufzufangen und ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen.

Zwar wurden die politischen Entscheidungen über die Einrichtung der sog. Rettungsschirme in den Organen der Europäischen Union getroffen, jedoch operieren sowohl die EFSF, als auch der diese im Juni 2013 ablösende ständige ESM auf formell außerhalb der europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Das Europäische Parlament leistet daher keinen Legitimationsbeitrag zur Errichtung des ESM. Daher ist es nicht nur ein Bedürfnis des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern auch der in [Art. 10 Abs. 2 EUV](#) vorgegebenen dualen Legitimation, dass die nationalen Parlamente, in Deutschland Bundestag und Bundesrat, den entscheidenden Legitimationsbeitrag leisten.

Art. 79 Abs. 3 GG

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Die parlamentarische Budgetverantwortung im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Vor diesem Hintergrund ist es – bei aller Kritik an einzelnen Aspekten der Rechtsprechung – im Ergebnis überzeugend, wenn das BVerfG die in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon angemahnte Integrationsverantwortung des Bundestages in seinem Urteil zu Griechenlandhilfe und EFSF vom 7. September 2011 um eine Budgetverantwortung ergänzt.

Das BVerfG hat die Kontrollfunktion des parlamentarischen Budgetrechts in seiner Rechtsprechung immer hoch gehalten und dieses zu Recht als „*eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle*“ bezeichnet. Im Lissabon-Urteil wird die parlamentarische Budgethoheit darüber hinaus an den von der sog. Ewigkeitsklausel des [Art. 79 Abs. 3 GG](#) erfassten Kern des Demokratieprinzips gekoppelt und damit – in einem weitgehend vom BVerfG zu bestimmenden Ausmaß, frei nach dem Motto „We know it, when we see it“ – „europa-

fest“ gemacht. Jedoch erkennt auch das BVerfG „europäische“ Haushaltsprämissen an, wenn es im Lissabon-Urteil konstatiert:

„Zu der vom Grundgesetz erstrebten Öffnung der Rechts- und Sozialordnung und zur europäischen Integration gehört die Anpassung an Vorgaben und Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss.“

Verfassungsrechtlich von der Ewigkeitsklausel umfasst und damit „europafest“ kann somit eigentlich „nur“ der Kern des Budgetrechts, der sich um den Begriff der Haushaltsautonomie rankt, sein.

So formuliert auch das BVerfG im EFSF-Urteil, dass die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. **Art. 79 Abs. 3 GG** ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie konstituieren, demzufolge der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen, gerecht werden kann. Insoweit überzeugend findet das BVerfG eine prozedurale Lösung dergestalt, dass der Bundestag im Plenum bzw. über seinen Haushaltsausschuss der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss.

Diese Vorgabe hatte der Bundestag im Rahmen der Ratifizierung des ESM-Vertrages durch den Erlass entsprechender Begleitgesetze sicherzustellen. Jene Regelungstechnik entspricht der gängigen Praxis, wie sie durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG) oder das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) hinsichtlich der Europäischen Verträge (EUV/AEUV) etabliert ist.

Konkret ist die Bundestagsbeteiligung in zwei Gesetzen verankert: dem Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Gesetz) und dem Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, dem sog. ESM-Finanzierungsgesetz (ESM-FinG). Das ESM-Gesetz regelt die Fälle, in denen die Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes zu erfolgen hat. Dies betrifft die Erhöhung des ESM-Stammkapitals sowie eine Änderung der Finanzhilfinstrumente des ESM nach Art. 19 ESM-Vertrag (Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 ESM-Gesetz). Das ESMFinG etabliert in seinen §§ 3-7 ein der parlamentarischen Budgetverantwortung entsprechend abgestufte Zustimmungsmo-
dell zu geplanten Maßnahmen des ESM.

Konkretisierung der Budgetverantwortung in Beteiligungsrechten

Entgegen vielfacher Behauptungen ist es kein verfassungsrechtliches Gebot die Rechte nationaler Parlamente – respektive des Bundestages – im (ESM-) Vertrag selbst zu regeln. Auch das Bundesverfassungsgericht verlangt dies in seiner Rechtsprechung nicht.

A. Entscheidungsverfahren in den Organen des ESM

Die Beteiligungsrechte des Bundestages knüpfen an das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters in den relevanten Gremien an und binden dieses an ein vorheriges Votum des Parlaments. Die wichtigsten Entscheidungsgremien des ESM sind der Gouverneursrat (Art. 5 ESM-Vertrag) und das Direktorium (Art. 6 ESM-Vertrag). Das Direktorium gewährleistet die Führung des ESM gemäß den Bestimmungen des Vertrages sowie der Satzung des ESM. Entscheidungen über die Gewährung von Stabilitätshilfe durch den ESM obliegen grundsätzlich dem Gouverneursrat. Jedes ESM-Mitglied stellt seinen Minister für Finanzen als Gouverneur.

In allen finanzrelevanten Fragen entscheidet der Gouverneursrat im gegenseitigen Einvernehmen, d.h. *einstimmig* (Art. 5 Abs. 6, Art. 4 Abs. 3 ESM-Vertrag). Lediglich ausnahmsweise, etwa im Falle einer von der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission geltend zu machenden Dringlichkeit, entscheidet der Gouverneursrat über die Gewährung von Stabilitätshilfe mit qualifizierter Mehrheit (Art. 4 Abs. 4 ESM-Vertrag). Diese kommt bei einem Stimmenanteil von 85 % der abgegebenen Stimmen zustande, wobei die Stimmengewichtung den Kapitalanteilen am ESM entspricht. Da Deutschland derzeit rund 27 % des Kapitals am ESM hält, kommt dem deutschen Gouverneur auch bei Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ein *Veto-Recht* zu.

Über Finanzhilfen des ESM kann daher nicht ohne Zustimmung Deutschlands entschieden werden. Dies gilt auch, falls der Gouverneursrat von seiner Möglichkeit Gebrauch macht, Aufgaben an das Direktorium zu delegieren. Zunächst erfordert der Delegationsbeschluss im Gouverneursrat Einstimmigkeit (Art. 5 Abs. 6 lit. m) ESM-Vertrag). Das betraute Direktorium entscheidet sodann ebenfalls einstimmig (Art. 6 Abs. 5 S. 2 ESM-Vertrag) über die Gewährung der Finanzhilfe.

B. Gestufte Beteiligungsrechte des Bundestages

Das Stimmverhalten des deutschen Vertreters in den Organen wird durch die innerstaatlichen Begleitgesetze an die vorherige Zustimmung des Bundestages gekoppelt. Der Bundestag handelt überwiegend im Wege des Beschlusses, teilweise ist sogar ein Gesetz erforderlich.

Die Begleitgesetzgebung etabliert eine abgestufte Beteiligung des Bundestages auf drei Ebenen. Im Zentrum dieser steht der Gedanke, dass primär dem Bundestag die Haushalts- und Stabilitätsverantwortung für Bestand und Fortentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion obliegt. Mit Blick auf die „Wesentlichkeit“ der Entscheidungen hat - je nach Ausmaß der Betroffenheit der Budgetverantwortung - entweder das Bundestagsplenum, der Haushaltsausschuss oder - begrenzt auf eine Ausnahme - ein vertrauliches Sondergremium des Haushaltsausschusses zuzustimmen. Verfassungsrechtlicher

Art. 136 Abs. 3 AEUV

(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.

Hintergrund dieser Abstufung ist der Grundsatz der Parlaments- bzw. Budgetöffentlichkeit. Nur das Plenum tagt grundsätzlich öffentlich. Der Haushaltsausschuss muss erst beschließen, öffentlich zu tagen. Das Sondergremium tagt seinem Zweck nach ohnehin vertraulich.

Die notwendige Basis dieser in den §§ 3-7 ESMFinG geregelten abgestuften Zustimmung bildet die fortlaufende und frühestmögliche Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung. Sie erstreckt sich auch auf den Bundesrat (§ 7 Abs. 1 ESMFinG).

» Auf der **ersten Stufe** sind die grundlegenden Entscheidungen, insbesondere also ob ein Staat Nothilfen erhalten soll, sowie alle weiteren wesentlichen Entscheidungen im Plenum des Bundestages zu treffen, um dem Grundsatz der Budgetöffentlichkeit zu entsprechen. Dies betrifft insbesondere die grundlegende Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen (die „Ob-Entscheidung“) gemäß Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag sowie die Annahme des die vom Empfängerstaat zu erfüllenden „strengen Auflagen“ (vgl. insoweit die Legitimationsgrundlage des ESM im neuen **Art. 136 Abs. 3 AEUV**), die im sogenannten „Memorandum of Understanding“ gemäß Art. 13 Abs. 3, Abs. 4 ESM-Vertrag festgelegt werden. Mit anderen Worten: Immer wenn es „ums Geld geht“ ist auf einer ersten Stufe gem. **§ 4 Abs. 1 ESMFinG** das Plenum zuständig. Die dort aufgezählten Fälle sind als Beispiele zu verstehen, in denen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages „insbesondere“ berührt ist. Sie kann jedoch auch in anderen Fällen berührt sein. Dies ist dann denkbar, wenn einmal gewährte Nothilfen im Nachhinein wesentlichen Änderungen unterworfen werden, insbesondere der Höhe nach. Dann ist erneut das Plenum damit zu befassen.

» Hieran schließt sich die **zweite Stufe** an: Soweit Beschlüsse des ESM lediglich in Ausführung des Grundsatzbeschlusses gemäß Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag ergehen und keine wesentlichen Abweichungen enthalten, es also um die „Wie-Entscheidung“ geht, genügt diesbezüglich die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses. Dies ist nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG beispielsweise dann der Fall, wenn im Rahmen einer bewilligten Finanzhilfe zusätzliche Instrumente zum Einsatz kommen, ohne dass das Gesamtfinanzierungsvolumen oder die Finanzhilfe in ihren wesentlichen Grundzügen geändert wird. Quasi als „Auffangkompetenz“ gewährleistet § 5 Abs. 3 ESMFinG in allen Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, die fortlaufende parlamentarische Begleitung des ESM. Danach hat der Haushaltsausschuss das Recht

§ 4 Abs. 1 ESMFinG

(1) In Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, wird diese vom Plenum des Deutschen Bundestages wahrgenommen. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung ist insbesondere betroffen

1. bei der Entscheidung nach Artikel 13 Absatz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf deren Hilfsersuchen Stabilitätshilfe in Form einer im Vertrag vorgesehenen Finanzhilfefazilität zu gewähren,
2. bei der Annahme einer Vereinbarung über die Finanzhilfefazilität nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und einer Zustimmung zu einem entsprechenden Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,
3. bei Beschlüssen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens nach Artikel 10 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus; Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bleibt unberührt.

zur Abgabe von Stellungnahmen, die die Bundesregierung zu berücksichtigen hat. Diese Berücksichtigungspflicht ähnelt derjenigen in § 9 Abs. 4 EUZBBG, die in der Regel eine Bindung der Bundesregierung an das Votum des Bundestages gewährleistet. Sie kann daher entsprechend interpretiert werden. Im Übrigen kann das Plenum des Bundestages jederzeit beschließen, die hier geschilderten Befugnisse des Haushaltsausschusses selbst wahrzunehmen (§ 5 Abs. 5 ESMFinG).

» Auf der **dritten Stufe** findet sich ein vertraulich beschließendes Sondergremium, das sich aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammensetzt, die vom Bundestag gewählt werden. Das Sondergremium entscheidet nur im Falle von sog. Sekundärmarktkäufen des ESM, d.h. wenn dieser umlaufende Staatsanleihen am Markt aufkauft (Art. 18 ESM-Vertrag). Diese Art der Stabilitätshilfe ist vertraulich zu behandeln, da sie anderenfalls ihren Zweck verfehlen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Ausnahmefall in seiner Rechtsprechung explizit gebilligt.

C. Ergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Begleitgesetzgebung sicherstellt, dass die wesentlichen Entscheidungen in den Organen des ESM nicht ohne vorherige Zustimmung des Bundestages, sei es auf Ebene des Plenums oder des Haushaltsausschusses, getroffen werden können. Gegen den Willen des Bundestages kann der ESM insoweit keine Beschlüsse fassen. Im Vergleich zur derzeit noch operierenden Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) - und erst recht im Vergleich zur sonstigen Beteiligung in Angelegenheiten der EU - kommen dem Bundestag mit dem Zustimmungsrecht nochmals gesteigerte Mitwirkungsrechte zu. Die Begleitgesetzgebung begegnet damit präventiv jedweden möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Solidarität ist keine Einbahnstraße: Zur Koppelung des ESM mit dem Fiskalpakt

Die europa- und verfassungsrechtlich geforderte Grundkonzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, in der jeder Teilnehmer grds. eigenverantwortlich für die Folgen seiner Haushaltspolitik einzustehen hat, wird auch mit dem ESM beibehalten. Insbesondere begründet der ESM entgegen mancher Deutungen keinen dauerhaften bundesstaatsähnlichen Finanztransfer. Vielmehr bleibt das sog. „Bail-Out-Verbot“ des Art. 125 AEUV die Regel, von der die unter „strengen Auflagen“ möglichen Finanzhilfen des ESM, legitimiert durch [Art. 136 Abs. 3 AEUV](#), jedenfalls in rechtlicher Perspektive die Ausnahme bleiben.

Diese Grundkonzeption der Währungsunion soll durch den Fiskalpakt abgesichert werden. Anders als nach den politischen Entwicklungen des vergangenen Jahres zu erwarten war, bringt der Fiskalpakt zwar keine europäische „Fiskalunion“ mit sich. Eine europäisch überformte Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik wird mit ihm allenfalls in Ansätzen sichtbar. Insbesondere werden durch ihn auf europäischer Ebene keine wirklich neuen Zuständigkeiten für die europäische Ebene

begründet. Insbesondere die Vorschriften über die wirtschaftspolitische Koordinierung (Art. 9 VSKS) sind allenfalls im Ansatz in der Lage, den real bestehenden ökonomischen Interdependenzen innerhalb der Währungsunion zu begegnen. Letztlich arbeitet der Fiskalpakt ganz überwiegend mit denselben Mitteln, die auf Basis der geltenden Kompetenzordnung im Rahmen des sog. Six Pack formuliert wurden.

Der große Integrationsschritt in Richtung einer „Fiskalunion“, gerichtet auf die Beseitigung der asymmetrischen Kompetenzverteilung im Rahmen der WWU, ist mit dem Fiskalpakt nicht erfolgt. Ihm kommt daher eher symbolische Bedeutung zu. Jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass der Fiskalpakt Ausgangspunkt einer vertieften Integration der Eurozone in Richtung „Fiskalunion“ werden könnte. Denn in ihm äußert sich der feste Wille der Mitgliedstaaten, die Eurozone trotz all ihrer Unzulänglichkeiten zu erhalten und zu stärken. Mit dem Vertrag werden notwendige Schritte zur Sicherung der europa- wie verfassungsrechtlich geforderten Stabilitätsunion unternommen. Diese Schritte sind wiederum zwingende Voraussetzung für die im Rahmen des ESM geübte Solidarität in der Eurozone. Denn diese darf auch rechtlich betrachtet keine Einbahnstraße darstellen. Das macht nicht zuletzt der Wortlaut des **Art. 136 Abs. 3 AEUV** deutlich, indem er die nunmehr explizit möglichen Nothilfen als Ausnahme von der No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV nur unter der Bedingung von Reformen im Empfängerstaat, im Zuge dieser seinen Haushalt wieder in Einklang mit den europarechtlichen Stabilitätsvorgaben bringt, erlaubt.

Die auf dieser Konzeption basierende Koppelung von Solidarität und Solidität wurde im Laufe der Vertragsverhandlungen deutlich, als der Fiskalpakt mit dem ursprünglich für 2013 geplanten und nun auf 2012 vorgezogenen ESM verknüpft wurde. Von großer Bedeutung ist es daher, dass die Gewährung von Finanzhilfen des ESM nicht nur von der Ratifizierung des Fiskalpakts sondern auch von der effektiven Implementierung der in ihm enthaltenen Vorgabe, eine nationale Schuldenbremse einzuführen und einzuhalten, abhängt. Auch wenn diese Konditionalität nicht durch Regelungen im operativen Teil der Verträge hergestellt wird, sondern lediglich durch Hinweise in den Präambeln von Fiskalpakt und ESM-Vertrag sichergestellt wird, so ist die Präambel eines völkerrechtlichen Vertrages doch Bestandteil des Vertrages. Sie dient überwiegend als Interpretationshilfe für die Bestimmungen des operativen Vertragsteiles. Gerade vor dem Hintergrund des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Art. 125 AEUV einerseits und den diesem korrespondierenden Vorgaben des **Art. 136 Abs. 3 AEUV** muss die Verknüpfung in den Erwägungsgründen jedoch als vorweggenommene Bedingung der Gewährung von Finanzhilfen des ESM interpretiert und zur Auslegung des **Art. 12 Abs. 1 ESM-Vertrag** herangezogen werden.

Art. 12 ESM - Vertrag

(1) Ist dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar, so kann der ESM einem ESM-Mitglied unter strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen Stabilitätshilfe gewähren. Diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen.

(2) Unbeschadet des Artikels 19 kann die ESM-Stabilitätshilfe mittels der in den Artikeln 14 bis 18 vorgesehenen Instrumente gewährt werden.

(3) Ab 1. Januar 2013 enthalten alle neuen Staatsschuldtitel des Euro-Währungsgebiets mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln, die so ausgestaltet sind, dass gewährleistet wird, dass ihre rechtliche Wirkung in allen Rechtsordnungen des Euro-Währungsgebiets gleich ist.

Ausblick

Immer wieder hat das BVerfG betont, dass „Geschäftsgrundlage“ der Mitgliedschaft Deutschlands in der Währungsunion deren Ausgestaltung als „Stabilitätsgemeinschaft“ ist. Da der Fiskalpakt gerade dazu dient, die im Hinblick auf die Stabilitätskriterien bestehenden Vollzugsdefizite zu beheben, ist schwer vorstellbar, dass das BVerfG ihn für nicht vereinbar mit dem deutschen Verfassungsrecht hält. Dies gilt umso mehr, als erst der Fiskalpakt die auf vorübergehende Nothilfen unter strengen Auflagen ausgerichtete Funktion des ESM absichert. Im Zuge der Koppelung beider Verträge bekommen nur Mitgliedstaaten, die ihren Haushalt mit dem Ziel der Einhaltung der Stabilitätskriterien sanieren, Nothilfen aus dem ESM.

Der Fiskalpakt gewährleistet mit der national einzuführenden Schuldenbremse, dass die Eurostaaten die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien zu ihrer Sache machen, so dass eine im Vergleich zur derzeitigen Situation verbesserte Aussicht besteht, dass deren Einhaltung nachhaltig gesichert werden kann. Und zumindest in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung sollte der auf dem EFSF aufbauende ESM nach den Maßstäben des BVerfG im EFSF-Urteil verfassungsgemäß sein.

Solange sich also das Darlehensvolumen in der derzeitigen Größenordnung bewegt und der ESM-Vertrag als nicht auf dynamische Entwicklung angelegter Vertrag im Lichte der Vorgaben des [Art. 136 Abs. 3 AEUV](#) ausgelegt wird, gibt es – zumindest aus Perspektive des EFSF-Urteils, das insbesondere die Beteiligung des Bundestages forciert hat – keine Anhaltspunkte, die seine Ratifizierung als verfassungswidrig erscheinen lassen.

Imprint

Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht
Christian Calliess

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421