

Postanschrift	Innstraße 39 94032 Passau
Telefon	0851 509-2330 0851 509-2331
Telefax	0851 509-2332
E-Mail	Christoph.Herrmann@Uni- Passau.de

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags am 7. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen CDU/CSU und FDP

- zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucks. 17/9046),
- zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucks. 17/9045),
- zur Finanzierung der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucks. 17/9048)
- und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Drucks. 17/9048)
- sowie zu den Änderungsanträgen der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP (Ausschussdrucks. 4410 und 4411)

I. Einleitung

Die Europäische Union (EU) sowie die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Eurozone) haben in den vergangenen zwei Jahren umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die aus den Problemen einiger Mitgliedstaaten, an den Finanzmärkten ihren regelmäßigen (Re-)Finanzierungsbedarf (Bruttoneuverschuldung, bestehend aus revolvingender Schuldaufnahme und Nettoneuverschuldung) zu dauerhaft tragfähigen Zinsen zu befriedigen, zu bewältigen.

Ursächlich für die derzeitige Euro-Schuldenkrise ist ein Versagen der in den Gründungsverträgen der Europäischen Union, d.h. dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) samt den dazugehörigen Protokollen, sowie in Sekundärrechtsakten (insb. dem sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt) angelegten rechtlichen Mechanismen, durch die innerhalb der EU die Nachhaltigkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik ebenso wie die dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten sichergestellt werden sollte. So hat die wirtschaftspolitische Koordinierung gemäß Art. 2 Abs. 2, Art. 5, Art. 120 und 121 AEUV nicht verhindern können, dass sich innerhalb der Eurozone erhebliche ökonomische Ungleichgewichte aufgebaut haben, und sich die Wettbewerbsfähigkeit einer Reihe von Mitgliedstaaten dramatisch verschlechtert hat. Desgleichen haben die Regeln über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Art. 126 AEUV sowie die diesbezüglichen Protokolle und Sekundärrechtsakte) sowie die marktbasierete Kontrolle der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten nicht verhindert, dass einige Mitgliedstaaten schleichend oder schlagartig erhebliche öffentliche Schuldenstände oder übermäßige laufende Haushaltsdefizite aufgebaut haben. Infolge verschiedener Effekte der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2007 wird die dauerhafte Tragfähigkeit der Schulden einer Reihe von Mitgliedstaaten von den Finanzmärkten skeptisch beurteilt, was zu Kursverlusten bei Staatsanleihen und damit einhergehend zu einem Anstieg der Zinsen zunächst an den Sekundärmärkten geführt hat, die allerdings gleichzeitig die Untergrenze für die Zinskosten der Staatsfinanzierung an den Primärmärkten ziehen. Auf der Grundlage der hohen Schuldenstände nahezu aller Eurozonen-Teilnehmerstaaten kann ein solcher Vertrauensverlust den Charakter einer selbsterfüllenden Prophezeiung erhalten und in der Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedstaaten der Eurozone münden.

Zur Bekämpfung der hier nur cursorisch beschriebenen Krise haben EU, Eurozone und Mitgliedstaaten seit Mai 2010 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen:

- Bilaterale Kreditgewährung durch die Eurozonen-Teilnehmerstaaten und den IWF an die Hellenische Republik;
- Einrichtung des Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) auf der Grundlage einer auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützten EU-Verordnung;
- Einrichtung einer auf drei Jahre befristeten, als Kapitalgesellschaft nach luxemburgischem Recht ausgestalteten Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), deren Kreditaufnahme an den Finanzmärkten mit dem Zweck der Weiterreichung an Eurozonen-

Teilnehmerstaaten in Refinanzierungsschwierigkeiten durch pro-rata Garantien der Eurozonen-Teilnehmerstaaten besichert wird;

- Verstärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung auf der Grundlage des Euro-Plus-Pakts, basierend auf einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets;
- Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung durch die Einführung eines „Europäischen Semesters“, in dessen Rahmen die verschiedenen Koordinierungsverfahren zeitlich besser aufeinander abgestimmt erfolgen;
- Verstärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie durch die Einführung eines Verfahrens bei einem (übermäßigen) ökonomischen Ungleichgewicht;
- Seit Mai 2010 kauft darüber hinaus das Eurosystem, bestehend aus der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie den nationalen Zentralbanken der Eurozonenteilnehmerstaaten im Rahmen des sog. „Programms für die Wertpapiermärkte“ Staatsanleihen nicht näher genannter Eurozonen-Teilnehmerstaaten an, um so die Wirkung der geldpolitischen Impulse, die durch den Zinsanstieg gefährdet ist, sicherzustellen.

Die durch den EFSM und die EFSF geschaffenen Mechanismen wurden seither für den Fall Irlands, Portugals und (nunmehr) Griechenlands genutzt, um einen ungeordneten Zahlungsausfall dieser Staaten infolge ihres eingeschränkten Zugangs zu den Finanzmärkten zu verhindern und ihnen Zeit für eine haushaltspolitische Konsolidierung sowie wirtschaftspolitische Reformen zu verschaffen, die durch strikte Konditionalitäten der Kreditgewährung sichergestellt werden soll.

Ungeachtet der o.g. Maßnahmen bestehen nach wie vor Zweifel an der Fähigkeit der Eurozone bzw. der Europäischen Union, die durch die übermäßige Staatsverschuldung und Wettbewerbsschwäche einiger Eurozonen-Teilnehmerstaaten verursachten Schwierigkeiten in den Griff zu bekommen. Die Mitgliedstaaten der EU haben daher weitere Schritte unternommen, die die Wiedererlangung nachhaltig tragfähiger Haushalts- und Verschuldungspositionen sowie eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik sicherstellen sollen.

Hierzu wurde auf der Tagung des Europäischen Rates (ER) vom 28./29. Oktober 2010 die Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus beschlossen. Bereits am 25. März 2011 fasste der ER auf der Grundlage des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gemäß Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 AEUV einen Beschluss zur Ergänzung des Art. 136 AEUV, der

systematisch den besonderen Bestimmungen für das Euro-Währungsgebiet (Art. 136 bis 138 AEUV) zugeordnet ist. Danach soll dem Art. 136 AEUV ein neuer Absatz 3 hinzugefügt werden:

„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.“

Gemäß § 2 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) erfolgt die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Beschluss im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren durch ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. Der diesbezügliche Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP (BT-Drucks. 17/9047) liegt vor, ist aber nicht Gegenstand der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses und daher auch nicht der vorliegenden Stellungnahme. Der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll durch den Vertrag der Eurozonen-Teilnehmerstaaten vom 2. Februar 2012, der in BT-Drucks. 17/9045 abgedruckt ist (ESMV; S. 6 ff.), eingerichtet werden.

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten der EU (alle außer dem Vereinigten Königreich und der Tschechischen Republik) den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) (in BT-Drucks. 17/9046 auf S. 6 ff. abgedruckt), nachdem eine weitere Änderung des AEUV am Widerstand des Vereinigten Königreichs gescheitert war und für eine unionssekundärrechtliche Regelung auch auf der Grundlage von Art. 136 Abs. 1 AEUV bzw. der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 bis 334 AEUV keine hinreichende Grundlage gesehen wurde.

II. Inhalt des VSKS und des ESMV

1. VSKS

Der VSKS wird zwischen den beteiligten 25 EU-Mitgliedstaaten als zwischenstaatlicher, völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen. Eine Internationale Organisation wird durch den VSKS nicht gegründet. Auch der durch Art. 12 VSKS formalisierte Euro-Gipfel stellt kein mit eigenständigen Beschlussfassungszuständigkeiten ausgestattetes Organ dar.

Den wesentlichen Kerninhalt des VSKS bilden die Vorschriften über die Haushaltsdisziplin, die inhaltlich weitgehend die bereits auf der Grundlage des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) bestehenden Regeln wiederholen bzw. bestärken; Art. 3 Abs. 2 VSKS verpflichtet die Vertragsparteien – nunmehr allerdings völkerrechtlich verbindlich – zur Einfügung von nationalen Rechtsvorschriften, die die Beachtung der unionsrechtlich begründeten und nach dem VSKS verstärkten haushaltspolitischen Anforderungen erzwingen sollen. Eine vergleichbare „Schuldenbremse“ war zuvor lediglich in Euro-Plus-Pakt enthalten (s. dort unter c. den Unterpunkt „Nationale Haushaltsvorschriften“). Die nationalen Vorschriften sollen auch einen automatischen Korrekturmechanismus umfassen, wobei die Mitgliedstaaten sich auf „Grundsätze stützen“, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden sollen, die insbesondere die Art, den Umfang und die zeitlichen Rahmen der – auch unter außergewöhnlichen Umständen – zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene zur Überwachung der haushaltspolitischen Regelungen geschaffenen Institutionen betreffen. Diese „Grundsätze“ sind damit jedenfalls für die Mitgliedstaaten nicht eins-zu-eins verbindlich, müssen aber die Grundlage für die nationalen Vorschriften bilden. Wie weit die Bindungswirkung dieser Grundsätze reicht, wird schlussendlich vom Gerichtshof der Europäischen Union zu klären sein, sofern zwischen den Mitgliedstaaten diese Frage streitig werden sollte. Die Budgethoheit der nationalen Parlamente kann durch den Korrekturmechanismus jedenfalls gemäß Art. 3 Abs. 2 VSKS a.E. nicht präjudiziert werden.

Gemäß Art. 8 Abs. 1 VSKS legt die EU-Kommission zu „gegebener Zeit“ einen Bericht über die gemäß Art. 3 Abs. 2 VSKS von den Mitgliedstaaten erlassenen nationalen Haushaltsvorschriften vor. Sofern sie dabei zu dem Ergebnis kommt, dass die Verpflichtungen nicht umgesetzt worden sind, sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Gerichtshof der Europäischen Union damit zu befassen. Unabhängig von dem Bericht kann jede Vertragspartei den Gerichtshof befassen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine andere Vertragspartei ihren Verpflichtungen nach Art. 3 Abs. 2 VSKS nicht nachgekommen ist. Die nähere Ausgestaltung des Klageverfahrens ist im Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucks. 17/9046, S. 16 f.) niedergelegt. Die Klage soll danach vom sog. Dreivorsitz des Rates erhoben werden, sofern dieser von der Klageerhebung nicht ausgeschlossen ist. Für den Fall der Nichtbeachtung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union sieht Art. 8 Abs. 2 eine erneute Klageerhebung mit dem Ziel der Verhängung von Sanktionen durch den Gerichtshof entsprechend den in Art. 260 AEUV enthaltenen Regeln vor.

Zudem verpflichten sich die Vertragsparteien, im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 126 AEUV die Vorschläge bzw. Empfehlungen der Europäischen Kommission zu unterstützen, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit der Vertragsparteien, die analog zu den Vertragsbestimmungen des Art. 16 EUV i.V.m. dem Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen und dem Art. 238 AEUV berechnet werden soll, gegen diese Unterstützung votiert.

Einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt bilden die Vorschriften der Art. 9 bis 11 VSKS über die wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz und Art. 12 und 13 VSKS über die Steuerung des Euro-Währungsgebiets. Die Art. 9 bis 11 VSKS begründen die Verpflichtung zu einem Zusammenwirken in Fragen der Wirtschaftspolitik, die darauf gerichtet ist, die Ziele der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu erreichen. Die Vertragsparteien bekunden darüber hinaus ihre Bereitschaft, von den im Unionsrecht angelegten Möglichkeiten (Art. 136 AEUV und Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 bis 334 AEUV) in Angelegenheiten Gebrauch zu machen, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind. Durch Art. 12 VSKS werden die bisher auch in der Praxis schon etablierten „Euro-Gipfel“ der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets fixiert.

2. ESMV

Der ESMV wurde von den 17 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet, die den Euro als gemeinsame Währung teilen. Nur auf diese bezieht sich auch die Regelung des zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV. Durch den ESMV wird eine internationale Finanzinstitution mit Rechtspersönlichkeit eingerichtet, deren Mitglieder die Vertragsparteien werden (Art. 1 Abs. 1, Abs. 2, Art. 32, 38 ESMV). Den sonstigen EU-Mitgliedstaaten steht der Beitritt mit Aufhebung der Ausnahmeregelung, d.h. mit Einführung des Euro als gesetzliche Währung, offen (Art. 2, 44 ESMV).

Der ESM verfolgt den Zweck, an den Finanzmärkten Finanzmittel aufzunehmen, um diese an ESM-Mitglieder mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen unter strikten Auflagen als Finanzhilfelinstrument zur Verfügung zu stellen. Der ESM wird von einem Gouverneursrat, einem Direktorium und einem Geschäftsführenden Direktor geleitet (Art. 4 Abs. 1 ESMV). Sowohl im Gouverneursrat als auch im Direktorium ist jedes ESM-Mitglied mit je einem Vertreter repräsentiert (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 ESMV). Die Beschlussfassung erfolgt entweder im Einvernehmen (d.h. Einstimmigkeit bei Möglichkeit der konstruktiven Enthalt-

tung, Art. 4 Abs. 3 ESMV) oder mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit. Ausnahmsweise kann die Beschlussfassung in einem Dringlichkeitsabstimmungsverfahren erfolgen (nach Befürwortung durch EZB und Kommission), in dem das Einvernehmen erreicht ist, wenn 85% der abgegebenen Stimmen für einen Beschluss votieren. Die Stimmen im Gouverneursrat und im Direktorium werden gemäß dem Kapitalanteil des jeweiligen Mitglieds gewichtet (Art. 4 Abs. 7 ESMV). Deutschland kommt danach ein Anteil von 27,1464% zu, der auf dem Anteil am genehmigten Stammkapital von 190,248 Mrd. Euro beruht (Anhang I und II). Auch eine Entscheidung im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren kann daher nicht gegen die Stimme des deutschen Repräsentanten im Gouverneursrat bzw. Direktorium erfolgen (lediglich ohne Deutschland, wenn dieses seine Stimme nicht abgibt).

Der ESM wird mit einem genehmigten Stammkapital i.H.v. 700 Mrd. Euro ausgestattet, von denen 80 Mrd. Euro einzuzahlen sind, und zwar grundsätzlich in fünf Jahrestanchen à 20% des jeweils einzuzahlenden Kapitals (Art. 8 Abs. 2, 41 Abs. 1 ESMV). Jedes ESM-Mitglied kann jedoch autonom beschließen, dass es seine Einzahlung beschleunigt (Art. 41 Abs. 3 ESMV). Einen dahingehenden politischen Beschluss, mit dem Inhalt, in den Jahren 2012 und 2013 jeweils zwei Jahrestanchen einzuzahlen, haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 2. März 2012 bzw. die Eurogruppe am 30. März 2012 getroffen. Die diesbezügliche haushaltsrechtliche Grundlage soll für das Jahr 2012 mit einem Nachtragshaushaltsgesetz geschaffen werden (s. Begründung des Entwurfs des ESMFinG, S. 2 unter D.). Eine Beschleunigung kann sich zudem aus der Tätigkeit des ESM ergeben (Art. 41 Abs. 2 ESMV). Der Rest des genehmigten Kapitals (d.h. 620 Mrd. Euro) ist als abrufbares Kapital ausgestaltet, für das der Bundesfinanzminister durch § 1 Abs. 2 S. 1 des ESMFinGE zur Übernahme von Gewährleistungen ermächtigt wird; der Kapitalabruf kann gemäß Art. 9 ESMV durch den Gouverneursrat im Einvernehmen (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 c) ESMV), durch das Direktorium mit einfacher Mehrheit, wenn das eingezahlte Kapital infolge von Verlusten des ESM unter 80 Mrd. Euro gefallen ist (Art. 9 Abs. 2 ESMV) und durch den Geschäftsführenden Direktor, wenn ansonsten fällige Zahlungsverpflichtungen des ESM nicht beglichen werden können (Art. 9 Abs. 3 ESMV) erfolgen. Nach § 1 Abs. 2 S. 2 ESMFinGE sind diese Kapitalabrufe aus dem Bundeshaushalt zu leisten.

Keinesfalls kann ein ESM-Mitglied gegen seinen Willen dazu verpflichtet werden, über seinen Anteil am genehmigten Stammkapital hinaus Zahlungen an den ESM zu leisten. Die Haftung ist „unter allen Umständen“ auf diesen Anteil beschränkt (Art. 8 Abs. 5 ESMV). Dieses Stammkapital kann zwar verändert werden (und soll regelmäßig überprüft werden); dazu be-

darf es aber eines einstimmigen Beschlusses des Gouverneursrates (Art. 5 Abs. 6 d) ESMV), der zudem die Zustimmung der Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen erfordert (Art. 10 Abs. 1 ESMV). Hierfür sieht der Änderungsvorschlag des Haushaltsausschusses (Ausschussdrucks. 4410) einen entsprechenden Zustimmungsvorbehalt für das Plenum des Deutschen Bundestages vor (§ 4 Abs. 1 Ziff. 2 Entwurf des ESM-Gesetz). Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs des ESM-Zustimmungsgesetzes enthält eine ähnliche Regelung.

Nach Art. 12 Abs. 1 ESMV erfolgt die Stabilitätshilfe an ein ESM-Mitglied, wenn sie unabdingbar ist, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten zu wahren, und unter strengen, dem gewählten Finanzinstrument angemessenen Auflagen. Gemäß Erwägungsgrund Nr. (5) des ESM-Vertrages soll die Gewährung von Stabilitätshilfen ab dem 1. Januar 2013 davon abhängen, dass ein ESM-Mitglied auch den o.g. VSKS ratifiziert und die darin niedergelegten Pflichten zur Einführung innerstaatlicher Schuldenbremsen (Art. 3 Abs. 2 VSKS) fristgemäß erfüllt hat.

Über die Stabilitätshilfe wird im Verfahren nach Art. 13 ESMV vom Gouverneursrat im Einvernehmen bzw. im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren (s. oben) entschieden (Art. 13 Abs. 2, Art. 5 Abs. 6 f), Art. 4 Abs. 4 ESMV). Der ESMFinGE sieht in der Fassung der Ausschuss-Drucks. 4410 in § 4 Abs. 1 Ziff. 1 die Notwendigkeit eines positiven Plenumsbeschlusses des Deutschen Bundestages vor, ohne die der deutsche Vertreter im Gouverneursrat der Entscheidung nicht zustimmen oder sich enthalten darf (§ 4 Abs. 2 ESMFinGE), so dass er gegen den zu treffenden Beschluss stimmen muss, der daher gegen den Willen des Deutschen Bundestages (Plenum) nicht gefasst werden kann.

Die Stabilitätshilfe kann in der Form der in den Art. 14 bis 18 ESMV aufgezählten Instrumente erfolgen. Weitere Instrumente können durch den Gouverneursrat gemäß Art. 19 ESMV im Einvernehmen (Art. 5 Abs. 6 i) ESMV) eingeführt werden. Für diesen Fall sieht der ESMFinGE in der Fassung der Ausschuss-Drucks. 4410 lediglich die Beteiligung des Haushaltsausschusses durch die Bundesregierung vor, die insoweit dessen Stellungnahmen berücksichtigt.

Das Gesamtvolumen (Ausleihkapazität) des ESM ist gemäß Art. 39 ESMV auf 500 Mrd. Euro festgelegt, wobei die ausgereichten Darlehen der EFSF anzurechnen sind, bis diese vollständig abgewickelt ist. Die Darlehenskapazität ist jedoch – genauso wie das genehmigte Stammkapital – gemäß Art. 10 Abs. 1 ESMV regelmäßig auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Zwar sieht Art. 10 Abs. 1 ESMV nicht explizit eine isolierte Erhöhung der Ausleihkapa-

zität vor; Art. 5 Abs. 6 d) ESMV regelt jedoch auch eine diesbezügliche Beschlussfassung. Auch die Erhöhung der konsolidierten Darlehenskapazität von EFSF und ESM, wie sie von der Eurogruppe am 30. März 2012 politisch beschlossen worden ist, kann daher durch einen einvernehmlichen Gouverneursratsbeschluss erfolgen, der wiederum auf deutscher Seite einen Zustimmungsbeschluss des Deutschen Bundestages (Plenum) gemäß § 10 Abs. 1 Ziff. 1 ESMFinGE i.d.F. der Ausschuss-Drucks. 4410 erfordert.

III. Ratifikationsanforderungen

1. Ratifikation des VSKS

Der VSKS tritt am 1. Januar 2013 in Kraft, wenn bis dahin zwölf der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben (Art. 14 Abs. 2 VSKS) und gilt zunächst zwischen diesen (Art. 14 Abs. 3 VSKS). Auf die Vertragsparteien, für die noch eine Ausnahmeregelung nach Art. 139 Abs. 1 AEUV gilt, findet der VSKS erst nach Aufhebung der Ausnahmeregelung Anwendung, sofern die Vertragspartei nicht vorher erklärt, an den Vertrag gebunden zu sein.

Der VSKS stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt und sich auf die Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Er bedarf daher eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG. Anders als in der Begründung des VSKS-Zustimmungsgesetzesentwurfs (BT-Drucks. 17/9046) vorgesehen, handelt es sich beim VSKS nicht um einen Vertrag, der eine einer Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Hierzu genügt es nicht, dass die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen eine Änderung oder Aufrechterhaltung von Vorschriften des Grundgesetzes erfordert. Vielmehr spricht Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG davon, dass durch die vergleichbare Regelung das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Dieser Passus bezieht sich auf die infolge der unmittelbaren Anwendung und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts dem Unionsrecht zukommende Durchgriffswirkung, die eine Hoheitsrechtsübertragung ausmacht. Zu einer derartigen Hoheitsrechtsübertragung kommt es aber auf der Grundlage des VSKS nicht. Überdies verlangt der VSKS in Art. 3 Abs. 2 auch nicht zwingend eine verfassungsrechtliche Regelung, sondern lediglich Bestimmungen, die „verbindlicher und dauerhafter Natur sind“. Dem deutschen Gesetzgeber wird durch den VSKS damit nicht im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht für das Unionsrecht postulierten

Kontrollvorbehalte (Ultra-vires-Kontrolle, Grundrechtskontrolle, Identitätskontrolle) der legislatorische Zugriff auf das deutsche Recht – einschließlich des Grundgesetzes – entzogen. Vielmehr gelten lediglich die aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit folgenden generellen Verpflichtungen zur Vertragstreue als Teil des Rechtsstaatsprinzips, vermittelt über Art. 20 Abs. 3 GG, die jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Gesetzgeber ausnahmsweise nicht zwingend zu beachten sind, wenn nur auf diese Weise ein Verstoß gegen die tragenden Grundsätze des Grundgesetzes abzuwenden ist. Für den Fall der Vertragsverletzung ist zwar ein Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgesehen. Dies kann jedoch wiederum nur mit finanziellen Sanktionen enden. Ein Durchgriff auf die deutsche Rechtsordnung findet nicht statt. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der VSKS auf unbestimmte Zeit geschlossen worden ist und keine ausdrückliche Kündigungs- oder Austrittsmöglichkeit vorsieht. Gemäß Art. 50 EUV besteht seit dem Vertrag von Lissabon ein – auch einseitig durchsetzbares – Austrittsrecht aus der EU. Die EU-Mitgliedschaft bildet jedoch völlig offensichtlich die Geschäftsgrundlage für die Teilnahme am VSKS. Jedenfalls mit einem Austritt aus der EU würde somit die Geschäftsgrundlage für die Teilnahme am VSKS entfallen und dieser nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln kündbar sein (Art. 62 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge).

Die Beachtung der Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ist allerdings für die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes unschädlich und überdies aus politischen Gründen sinnvoll, da die Unterstützung von zwei Dritteln des Deutschen Bundestages und des Bundesrats ein besonders hohes Maß an politischer Verbindlichkeit vermitteln, das für die Glaubwürdigkeit der Regeln von hoher Bedeutung ist.

2. Ratifikation des ESMV

Der ESMV tritt gemäß dessen Art. 48 Abs. 1 an dem Tag in Kraft, an dem die Ratifikations-, Genehmigungs- oder Annahmeerkunden von Unterzeichnerstaaten hinterlegt wurden, die insgesamt 90% des Erstzeichnerkapitals ausmachen. Für die weiteren Unterzeichner tritt der Vertrag am Tag nach der Hinterlegung ihrer eigenen Ratifikations-, Genehmigungs- oder Annahmeerkunde in Kraft (Art. 48 Abs. 2 ESMV). Der ESMV bedarf – wie der VSKS auch – eines Zustimmungsgesetzes gemäß Art. 59 Abs. 2 GG, da er ebenfalls die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt und sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht (Haushaltsrecht). Anders als der Entwurf des VSKS-Zustimmungsgesetzes sieht der Entwurf des ESM-Zustimmungsgesetzes kein Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit

und Beteiligung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG vor. Auch das hier nicht den Begutachtungsgegenstand bildende Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV sieht lediglich die einfache Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG vor. Diese Ratifikationsanforderungen sind zutreffend.

Auch durch den ESMV werden keine Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland auf den ESM derart übertragen, dass dieser mit Durchgriffswirkung auf die rechtsunterworfenen Bürger in Deutschland auch gegen den Willen des jeweiligen deutschen Vertreters Recht erzeugen oder vollziehen könnte. Es gilt insoweit das oben zum VSKS Ausgeführte entsprechend. Auch werden die vertraglichen Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht derart geändert, dass dies einer Änderung des Grundgesetzes gleichkäme. Bereits bislang ist die Gewährung von bilateralen Krediten mit dem Unionsrecht, insbesondere Art. 125 Abs. 1 AEUV, vereinbar gewesen. Durch den zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV wird lediglich klargestellt, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone für ein solches zulässiges Handeln auch einen dauerhaften Rahmen schaffen dürfen. Nach wie vor kommt es nicht zu einer automatischen Haftung der Mitgliedstaaten füreinander und auch nicht zu einem Automatismus bei der Stabilitätshilfe. Auch der ESM selbst wird durch die bloße Änderung des AEUV nicht geschaffen, sondern erst durch den ESMV. Aufgrund des lediglich klarstellenden Inhalts des zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV ist es unerheblich, dass die Änderung gemäß Art. 2 Abs. 2 des Änderungsbeschlusses des Europäischen Rates erst am 1. Januar 2013 in Kraft treten wird, während der ESMV selbst voraussichtlich vorher in Kraft treten und der ESM seine Tätigkeit aufnehmen wird.

IV. Vereinbarkeit des VSKS und des ESMV mit dem Recht der Europäischen Union

1. Generelle Zulässigkeit des Handelns durch völkerrechtlichen Vertrag

Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung alle Zuständigkeiten verblieben, die sie nicht der EU übertragen haben, bzw. die sie ihr übertragen haben und die auch von ihr ausgeübt worden sind (Art. 4 Abs. 1 EUV). Danach ist den Mitgliedstaaten ein rechtsverbindliches Handeln – einschließlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge – verboten, wenn das Sachgebiet in eine ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, und die EU die Mitgliedstaaten nicht rückermächtigt hat (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Das Gleiche gilt für eine geteilte Zuständigkeit der EU, sofern und soweit die EU von ihrer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Eine vergleichbare

Ausschlusswirkung gegenüber mitgliedstaatlichem Handeln weist die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik gemäß Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 AEUV gerade nicht auf. Während die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten der Eurozone eine ausschließliche Zuständigkeit der EU darstellt (Art. 3 Abs. 1 c) AEUV), bildet die wirtschaftspolitische Koordinierung einen eigenständigen Kompetenztypus; die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen der Regelungen des AEUV. Das Unionsrecht selbst weist der Wirtschaftspolitischen Koordinierung damit einen zumindest partiell intergouvernementalen Charakter zu. Für die Frage der Zulässigkeit von VSKS und ESMV unter kompetenziellen Gesichtspunkten ist also entscheidend, ob diese beiden Verträge in den Bereich der Währungspolitik oder der Koordinierung der Wirtschaftspolitik fallen. Dabei sind nicht die abstrakten Benennungen der Art. 2 bis 6 AEUV maßgeblich, sondern allein die Einzelbestimmungen der jeweiligen Politikfelder (Art. 2 Abs. 6 AEUV).

Der VSKS bezieht sich seinem Inhalt nach auf Fragen, die im Unionsrecht in den Art. 121 und 126 AEUV angesprochen sind. Diese Vorschriften sind „Titel VIII. Die Wirtschafts- und Währungspolitik“ und darin dem „Kapitel 1. Die Wirtschaftspolitik“ zugeordnet (Art. 120 bis 126 AEUV). Damit bilden sie keinen Teil der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Währungspolitik, sondern lediglich einen Bestandteil der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Mitgliedstaaten in der EU. Eine Sperrwirkung entfalten die besagten Vorschriften damit gegenüber einem extra-unionalen Handeln der Mitgliedstaaten solange nicht, als sich die Mitgliedstaaten nicht zu einer Wirtschaftspolitik verpflichten, die mit ihren Verpflichtungen nach der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen der EU unvereinbar ist. Überdies beinhaltet der VSKS in Art. 2 Abs. 1 eine Homogenitäts- und Konformitätsklausel, der zufolge der VSKS im Einklang mit dem Unionsrecht auszulegen und anzuwenden ist, und in Art. 2 Abs. 2 eine Subordinationsklausel, nach der er nur insoweit gelten soll, als er mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Eine Verkürzung der Befugnisse der EU soll mit dem VSKS gerade nicht bewirkt werden.

Das Vorgesagte gilt ähnlich auch für den ESMV. Die Regelungen des ESMV weisen eine inhaltliche Nähe allein zu den Regelungen der Art. 121, 122, 125 und 126 AEUV auf. Auch hier kommt es also bereits zu keinem kompetenziellen Konflikt zwischen ESMV und Unionsrecht. Zudem stellt der zukünftige Art. 136 Abs. 3 AEUV eindeutig klar, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone einen derartigen Mechanismus einrichten dürfen. Damit sind generelle Bedenken gegen die Zulässigkeit des ESMV aus europarechtlicher Sicht abgeschnitten.

2. Zulässigkeit der Befassung des Gerichtshofs der Europäischen Union

Nach Art. 8 Abs. 1 und 2 VSKS kann der Gerichtshof der Europäischen Union von den Vertragsparteien angerufen werden, um zu überprüfen, ob die im VSKS vorgesehenen Schuldenbremsen nach nationalem Recht eingeführt worden sind. Gemäß Art. 8 Abs. 3 VSKS wird der VSKS zum Schiedsvertrag i.S.d. Art. 273 AEUV erklärt. Nach dieser Vorschrift kann der Gerichtshof mit jeder Streitigkeit zwischen den Mitgliedstaaten befasst werden, die mit dem Gegenstand der Verträge im Zusammenhang steht. Diese Voraussetzungen sind beim VSKS nicht zuletzt wegen der engen Verzahnung mit unionsrechtlichen Pflichten zweifelsohne gegeben. Im Lichte des Art. 344 AEUV erscheint diese Zuweisung an den Gerichtshof der Europäischen Union daher nicht nur als zulässig, sondern sogar als rechtlich geboten, da ein Verfahren nach Art. 8 VSKS auch die Interpretation von Vorschriften des Unionsrechts, auf die der VSKS verweist, nötig machen könnte.

Auch Art. 37 Abs. 3 ESMV weist dem Gerichtshof der Europäischen Union die Entscheidungszuständigkeit über Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des ESMV zu; vorgeschaltet ist dabei allerdings eine Entscheidung des Gouverneursrats des ESM (Art. 37 Abs. 2 ESMV), die dann jedoch vor dem Gerichtshof angegriffen werden kann. Infolge der Erwähnung des ESM im zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV steht ebenfalls außer Frage, dass dem Gerichtshof der Europäischen Union im Einklang mit Art. 273 AEUV die Zuständigkeit für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem ESMV übertragen werden kann.

3. Zulässigkeit der Einbindung der Europäischen Kommission bzw. der EZB

Sowohl der VSKS als auch der ESMV binden die EU-Kommission bzw. die EU-Kommission und die EZB in den Vollzug des jeweiligen Vertrages ein und übertragen ihnen damit Aufgaben, die zumindest in Teilen über die in den Verträgen angelegten Aufgaben und Befugnisse dieser Organe hinausweisen. Auch der Präsident des Europäischen Parlaments kann zu den Sitzungen des sog. Euro-Gipfels eingeladen werden (Art. 12 Abs. 5 VSKS).

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass jedenfalls die Gesamtheit der Mitgliedstaaten auch in außerunionalen Kontexten ähnliche Verfahren und Zuständigkeiten schaffen kann, wie im Unionsrecht selbst. Die vorliegende Indienstnahme bzw. Beteiligung unterscheidet sich von der genannten Konstellation allerdings dadurch, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des VSKS bzw. des ESMV sind. Vielmehr handelt es sich dabei nur um die Eurozonenteilnehmerstaaten (ESMV)

bzw. um diese plus weitere acht Mitgliedstaaten, auf die der VSKS allerdings nur eingeschränkte Anwendung findet. Die Aufgaben von Kommission und EZB unterscheiden sich aber auch jetzt bereits danach, ob ein Mitgliedstaat Teil der Eurozone ist oder nicht. Mit Bezug auf die Eurozone sieht das Unionsrecht andere Aufgaben primärrechtlich vor und erlaubt auch die sekundärrechtliche Übertragung von Aufgaben, wenn an dieser Aufgabenerweiterung nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind. Dieser Rechtsgedanke liegt sowohl Art. 136 Abs. 1 AEUV als auch den Vorschriften über die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 bis Art. 334 AEUV zu Grunde. Soweit – wie im vorliegenden Fall – die den Organen durch eine extra-unionale völkerrechtlich begründete Zusammenarbeit einer Reihe von Mitgliedstaaten angedienten Aufgaben den Unionszielen und der Aufgabenerfüllung der Organe nach dem Unionsrecht nicht zuwiderlaufen, steht ihr aus unionsrechtlicher Sicht auch nichts entgegen. Die Einbindung von Kommission bzw. EZB in den VSKS bzw. den ESM-Vertrag begegnet daher keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

4. Zulässigkeit der haushaltspolitischen Verpflichtungen und der Selbstbindung der Mitgliedstaaten betreffend die Abstimmung im Rat

Die haushaltspolitischen Verpflichtungen, die die Vertragsparteien nach Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 des VSKS übernehmen, stimmen inhaltlich weitgehend mit den Verpflichtungen nach dem Unionssekundärrecht, namentlich dem Art. 2a der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken i.d.F. der VO (EU) Nr. 1175/2011 überein. Danach setzt sich jeder Mitgliedstaat ein differenziertes mittelfristiges Haushaltsziel, das zwischen -1% des BIP (also einem Defizit) und einem Überschuss liegen kann. Nach dem VSKS wird die so geschaffene Marge reduziert, und zwar auf ein Defizit 0,5% des BIP. Insoweit wird ein nach dem Sekundärrecht noch bestehender Spielraum von den Mitgliedstaaten völkerrechtlich verengt, was zulässig ist. Art. 4 VSKS bestätigt zudem die Defizitreduktionsverpflichtung nach Art. 2 der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit i.d.F. der VO (EU) Nr. 1177/2011. Auch gegen diese Wiederholung bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Gemäß Art. 7 VSKS verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten im Rat der Europäischen Union dahingehend, dass sie die dementsprechenden Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 126 AEUV unterstützen. Es handelt sich hierbei um eine Ab-

sichtserklärung, eine Art *pactum de contrahendo*, das die eigentliche Abstimmung nach den Regeln des Unionsrechts nicht ersetzt, und das überdies aufgelöst wird, wenn eine analog zum Unionsrecht berechnete qualifizierte Mehrheit es aufheben möchte. Eine Verletzung der Verfahrensvorschriften der Verträge wird durch eine solche Absprache nicht bewirkt, zumal es sich um eine nicht gerichtlich einklagbare Verpflichtung handelt.

V. Vereinbarkeit des VSKS, des ESMV sowie der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz

1. Vereinbarkeit der Beschränkungen der Haushaltsautonomie durch VSKS und ESMV mit den Grundsätzen der Unveräußerlichkeit des Identitätskerns der deutschen Verfassungsstaatlichkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 30. Juni 2009 über das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ausgeführt, dass die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben nicht im Wesentlichen supranationalisiert werden dürfe. Entsprechendes soll für wesentliche Ausgaben des Staates gelten. Danach muss dem Deutschen Bundestag die Gesamtverantwortung im Sinne eines mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben versehenen Letztentscheidungsrechts vorbehalten bleiben. Diese auf die supranationale Integration gemünzten Anforderungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die gegen das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz, das Stabilisierungsmechanismus-Gesetz (StabMechG) und weitere Handlungen gerichteten Verfassungsbeschwerden vom 7. September 2011 auch auf vergleichbare völkervertraglich eingegangene Bindungen erstreckt. Danach gehören die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie, die somit einer supranationalen Integration jedenfalls nicht vollends offen stehen, sofern der Identitätskern deutscher Staatlichkeit nicht in einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Weise berührt werden soll.

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls in seiner Lissabon-Entscheidung festgestellt, dass nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber gefährdet. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht in der Eurorettungs-Entscheidung vom 7. September 2011 explizit anerkannt, dass eine verfassungsrechtliche Beschränkung der Haushaltsautonomie ge-

genwärtiger Parlamente erforderlich sein kann, um langfristig die demokratische Gestaltungsfähigkeit für das Gemeinwesen zu sichern.

Die im VSKS enthaltenen Regeln zur Beschränkung der Haushaltsautonomie einschließlich der Verpflichtung zu ihrer verfassungsrechtlichen Absicherung begegnen aus dieser Perspektive keinen rechtlichen Bedenken. Sie sind inhaltlich sowohl mit den bestehenden Regeln nach dem Recht der Europäischen Union als auch nach Art. 115 GG vergleichbar. Im Hinblick auf die in Art. 143d GG enthaltenen Übergangsvorschriften ist festzuhalten, dass Art. 2 Abs. 2 VSKS eine kürzere Frist (voraussichtlich 1. Januar 2014) lediglich für die Einführung der nationalen „Schuldenbremse“, nicht jedoch für den ausgeglichenen Haushalt vorsieht. Für letzteren gelten vielmehr die im Einklang mit dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt festzulegenden Anpassungspfade an das mittelfristige Haushaltsziel.

Die Regeln des VSKS über die Beschränkungen der nationalen Haushaltspolitik führen damit zu keinen verfassungswidrigen Beschränkungen der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages. Darüber hinaus anerkennt der VSKS diese Autonomie explizit in Art. 2 Abs. 2 a.E.; hinzu kommt, dass durch den völkerrechtlichen VSKS lediglich Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland festgelegt werden, jedoch keine effektive Beseitigung der deutschen Hoheitsgewalt durch Übertragung von Hoheitsrechten bewerkstelligt wird. Dem Deutschen Bundestag wäre damit auch ein Verstoß gegen den VSKS effektiv möglich; in einem solchen Fall griffen jedoch gegebenenfalls die Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 8 VSKS.

Die Beteiligung am ESM beeinträchtigt die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages ebenfalls nicht in einer verfassungswidrigen Weise. Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Bundestag in seiner Entscheidung vom 7. September 2011 zunächst einen weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe eingehbarer zukünftiger Belastungen ein und beschränkt sich auf die Kontrolle „evidenter Überschreitungen äußerster Grenzen“. Diese werden der Höhe nach nicht quantifiziert. Angesichts der durch die Beteiligung am ESM entstehenden und hinreichend bestimmt festgelegten maximalen Gesamtbelastung (190 Mrd. Euro) und der Ungewissheit darüber, ob sie – jenseits des einzuzahlenden, aber verzinnten Stammkapitals – jemals eintreten wird, kann hier von einer Überschreitung äußerster Grenzen keineswegs gesprochen werden. Die maximale Gesamtbelastung bleibt in Relation zur jährlichen Bruttoneuverschuldung (2012 geplante 252 Mrd. Euro) bzw. zum Gesamtschuldenstand des Bundes (1.106 Mrd. Euro (Stand Januar 2012)) zwar beachtlich, übersteigt aber die Grenzen der haushaltspolitischen Einschätzungsprärogative keinesfalls. Unterstellt man z.B. in einem worst-case-Szenario die Notwendigkeit der vollständigen Refinanzierung der gesamten 190

Mrd. Euro zu einem Zinssatz von 4,0 % p.a., so folgte aus dem Zinsaufwand ein zusätzlicher haushaltspolitischer Konsolidierungsbedarf von knapp 8 Mrd. Euro p.a. bei einem Gesamtvolumen des Bundeshaushalts von 306 Mrd. Euro (2012, ohne Nachtragshaushalt). Damit wäre keinesfalls ein völliges Leerlaufen der Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum verbunden, wie es das Bundesverfassungsgericht in der Eurorettungs-Entscheidung verlangt (und für einen Betrag von 170 Mrd. Euro verneint) hat.

2. Gewährleistung der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages

Von der Frage, ob durch den VSKS oder den ESMV die Haushaltsautonomie in grundsätzlicher Weise verletzt sein könnte, ist die Frage zu unterscheiden, ob die Mitwirkungsbefugnisse des Deutschen Bundestages im Hinblick auf den ESM und dessen Tätigkeit durch die hier zu begutachtenden Gesetzentwürfe in verfassungskonformer ausgestaltet werden.

Eine Pflicht zur Beteiligung des Deutschen Bundestages folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages. In seiner Entscheidung vom 7. September 2011 hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen darf. Er darf sich insbesondere keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluss gezogen, dass im Fall überstaatlicher Vereinbarungen, die infolge ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages bedarf, sondern auch darüber hinaus gesichert sein muss, dass weiterhin hinreichender Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Für das StabMechG wurden in Umsetzung dieser Entscheidung die §§ 3 bis 5 über die Wahrnehmung der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages geschaffen. In seiner Entscheidung vom 28. Februar 2012 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 3 StabMechG insoweit ausgesprochen, als durch diesen die Ausübung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages durch seine Abgeordneten in einem verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Umfang eingeschränkt wurde. Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind nach dieser Entscheidung vom Deutschen Bundestag grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrzunehmen. Einschränkungen dieses Grundsatzes können jedoch aus der Funktionsfähigkeit des Parlaments und anderen

Rechtsgütern von Verfassungsrang folgen, unterliegen aber dabei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dem Bundestag kommt insoweit bei der Organisation seines eigenen Geschäftsgangs jedoch ein weiter Beurteilungsspielraum zu.

Die Grundsätze der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 und 28. Februar 2012 gelten auch für den auf völkerrechtlicher Grundlage zu errichtenden ESM. Danach bedarf es auch in diesem Fall der Wahrung der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages, die zunächst grundsätzlich vom Plenum wahrzunehmen ist. Die in Art. 2 Abs. 1 und 2 des Entwurfs des Zustimmungsgesetzes zum ESMV vorgesehenen Mitwirkungsrechte bei der Erhöhung des Stammkapitals des ESM bzw. der Änderung der diesem zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente genügen für sich genommen den sich aus der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung folgenden Anforderungen nicht. Sie bedürfen daher der Ergänzung, die in den Änderungsvorschlägen zum Entwurf des ESMFinG (Ausschuss-Drucks. 4410) grundsätzlich vorgesehen ist (§§ 3 bis 7 des ESMFinGE i.d.F. der Ausschuss-Drucks. 4410). Der danach vorgesehene § 4 Abs. 1 weist die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung grundsätzlich dem Plenum zu und beschreibt nicht-abschließend, in welchen Fällen sie betroffen ist. Genannt werden Beschlüsse über die Erhöhung des Stammkapitals und des maximalen Darlehensvolumens (Ziff. 2) sowie die grundsätzliche Entscheidung über die Gewährung einer Finanzstabilitätshilfe zu Gunsten eines ESM-Mitglieds (Ziff. 1). Für alle anderen Fälle – soweit diese nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags berühren (vgl. § 4 Abs. 1 ESMFinGE), wird der Haushaltsausschuss beteiligt (§ 5 Abs. 1 ESMFinGE). Hier werden abschließend die Entscheidungen der ESM-Organe aufgezählt, die nicht mehr das „Ob“ der Hilfsleistung betreffen, sondern das „Wie“, und für die es einer Zustimmung des Haushaltsausschusses bedarf. Diese Beteiligungsform genügt jedenfalls den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, die sich aus den Entscheidungen vom 7. September 2011 und vom 28. Februar 2012 ergeben; insbesondere in seiner Entscheidung vom 7. September 2011 hatte das Bundesverfassungsgericht eine Beschlussfassung im Haushaltsausschuss zur Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages vor der Übernahme von Gewährleistungen genügen lassen, d.h. vor Vornahme der Handlung, durch die eigentlichen Risiken für die Haushaltsautonomie begründet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte dieser Zustimmungsvorbehalt auch erforderlich sein, da nach der Entscheidung vom 7. September 2011 nicht nur jede einzelne Disposition im Rahmen einer Hilfsmaßnahme des Bundes der Zustimmung des Bundestages bedarf, sondern es darüber hinaus auch gesichert sein muss, dass weiterhin ein hinreichender Einfluss auf die Art

und Weise des Umfangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Die Beteiligung an den in § 5 Abs. 2 ESMFinGE genannten Entscheidungen der ESM-Organen genügt diesen Anforderungen; sie wird von ihnen allerdings auch gefordert. Ein „Weniger“ an Beteiligung – z.B. durch eine bloße Einvernehmensbemühung – dürfte der verfassungsgerichtlichen Prüfung kaum standhalten. Demgegenüber ließe die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wohl mehr Raum für eine Delegation von Mitwirkungsbefugnissen auf das Sondergremium nach § 6 ESMFinGE, als in diesem vorgesehen sind. So dürfte ein besonderes Geheimhaltungsbedürfnis nicht nur bei Sekundärmarktkäufen von Staatsanleihen nach Art. 18 ESMV bestehen, sondern insbesondere auch bei Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstitutionen eines ESM-Mitglieds (nach Art. 15 ESMV).

3. Vereinbarkeit der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Einführung bzw. Beibehaltung einer Schuldenbremse

Durch den VSKS wird die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich zur Einführung bzw. Beibehaltung einer Schuldenbremse verpflichtet, die sicherstellt, dass das gesamtstaatliche strukturelle Defizit im Regelfall unter 0,5% des Bruttoinlandsprodukts liegt. Eine unmittelbare Bindung des Haushaltsgesetzgebers an diese Vorgabe im Hinblick auf den Erlass eines Einzelhaushalts wird hierdurch nicht erzeugt; eine Überprüfung eines Einzelhaushalts unmittelbar am Maßstab des VSKS scheidet aus (wie im Übrigen auch den entsprechenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts keine unmittelbare Wirkung in dem Sinne zukommt, dass ein diesen Bestimmungen widersprechendes Haushaltsgesetz nicht vollzogen werden könnte). Dem deutschen Gesetzgeber bleibt es damit möglich, mit dem VSKS unvereinbare Haushaltsgesetze zu erlassen. Auch die Nicht-Einführung oder Nicht-Beibehaltung verfassungsrechtlicher Regeln, die die Vorgaben des VSKS umsetzen, kann nur mit Sanktionen durch den Gerichtshof der Europäischen Union belegt, aber nicht innerstaatlich erzwungen werden. Schlussendlich steht der Bundesrepublik Deutschland jedenfalls über den Austritt aus der Europäischen Union gemäß Art. 50 EUV ein Weg offen, der auch die Bindung an den VSKS hinfällig oder doch zumindest kündbar machen würde. Gegen die Eingehung einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die nur durch entsprechende Regeln des Grundgesetzes hinreichend umgesetzt werden kann (wenngleich der VSKS nicht einmal strikt verfassungsrechtliche Regeln fordert), bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

IV. Schluss

Sowohl der VSKS als auch der ESMV sowie die diesbezüglichen Zustimmungsgesetze in der vorliegenden Form genügen den Anforderungen des Grundgesetzes. Hinsichtlich der vorgesehenen Ratifikationsverfahren gehen die vorliegenden Gesetzentwürfe in Teilen sogar über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinaus; dies ist aus politischen Gründen allerdings sinnvoll und zudem verfassungsrechtlich unschädlich. Die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages genügt den Anforderungen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur haushaltspolitischen Verantwortung des Deutschen Bundestages ergeben bzw. ist sogar teilweise umfassender als es erforderlich gewesen wäre.

Mit dem Recht der Europäischen Union sind der VSKS und der ESMV insgesamt vereinbar. Den Mitgliedstaaten kommt im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion für die Wirtschaftspolitik nach wie vor die Kompetenz zu; die EU dient insoweit nur als Koordinierungsforum, ohne dass hierdurch kompetenzielle Sperren ausgelöst werden, die völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten untereinander entgegenstünden. In materiell-inhaltlicher Hinsicht begegnen weder der VSKS noch der ESMV rechtlichen Bedenken bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht. Der VSKS enthält zu diesem Zweck eine ausdrücklich Konformitäts- und Subordinationsklausel, durch die Konflikte mit dem Unionsrecht – die ohnehin nicht erkennbar vorliegen – zu Gunsten des vorrangigen Unionsrechts aufgelöst werden. Für den ESMV stellt der zukünftige Art. 136 Abs. 3 AEUV klar, dass die Mitgliedstaaten diesen errichten dürfen. Dabei dürfte der Wortlaut des Art. 136 Abs. 3 AEUV sogar noch weitergehende Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität im Euroraum ermöglichen (wie z.B. die Errichtung eines Schuldentilgungsfonds gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrats vom November 2011 als integraler Bestandteil des ESM). Für den Bereich der Art. 123 bis 125 AEUV besteht überdies auch die Möglichkeit, durch klarstellendes Sekundärrecht die von verschiedenen Seiten wiederholt geäußerten Zweifel an der Zulässigkeit der „Rettungspakete“ rechtssicher auszuräumen (s. Art. 125 Abs. 2 AEUV).

Passau, am 3. Mai 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Christoph Jann", followed by a long horizontal line extending to the right.