

Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am Montag, den 7. Mai 2012

zum Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9045), zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Dr. 17/9046), zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9048) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Dr. 17/9049)

Stand: 4. Mai 2012

Den Gesetzesentwürfen BT-Dr. 17/9045, BT-Dr. 17/9046, BT-Dr. 17/9048, BT-Dr. 17/9049 sowie dem damit im Zusammenhang stehenden Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (BT-Dr. 17/9047) stehen unter den nachfolgenden Aspekten **keine verfassungsrechtlichen Bedenken** entgegen.

I. Zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

1) Ratifikationsverfahren

a) Einschlägiges Ratifikationsverfahren hinsichtlich der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV (BT-Dr. 17/9047)

Die Einführung des ESM wird europarechtlich durch den im Wege des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6 EUV) eingeführten Art. 136 Abs. 3 AEUV abgesichert. Diesbezüglich verlangt Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 2 S. 3 EUV zum Beschluss des Europäischen Rates¹ die mitgliedstaatliche Zustimmung nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Nach dem Grundgesetz besteht insoweit das Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG i.V.m. § 2 IntVG. Zwar übt der rein privatrechtlich agierende und lediglich die Mitgliedstaaten adressierende ESM an sich keine Hoheitsrechte aus, zumal Hoheitsrechtsübertragungen im Wege des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens schon europarechtlich ausgeschlossen (Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 3 EUV) sind. Die Rspr. des BVerfG im Lissabon-Urteil hat das Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren jedoch einer Übertragung von Hoheitsrechten i.S.d. Art. 23 Abs. 1 GG gleichgestellt,² was einfachgesetzlich durch § 2 IntVG umgesetzt wurde. Die konkreten

¹ Beschluss des Europäischen Rates v. 25.3.2011 (2011/199/EU), ABIEU Nr. L 91 v. 6.4.2011, S. 1.

² BVerfGE 123, 267 (387).

Voraussetzungen der qualifizierten Mehrheitserfordernisse in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG lässt dieser allerdings – ebenso wie das BVerfG – offen. Mit Blick auf die grundgesetzlich verlangte³ und europarechtlich als Stabilitätsgemeinschaft konzipierte Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 123 ff. AEUV) mag es gute Gründe dafür geben, der Etablierung eines ständigen Hilfsmechanismus wie desjenigen des ESM eine solche Tragweite beizumessen, als dass darüber mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG entschieden werden sollte. In Anbetracht der zitierten Rspr. des BVerfG ist jedoch klarzustellen, dass diese Gründe nicht zwingend sind.

b) Einschlägiges Ratifikationsverfahren hinsichtlich des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9045)

Der Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sieht ein Ratifikationsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG vor, dem der Bundesrat zuzustimmen hat.⁴ Die normative Verzahnung des ESM mit der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie sich nicht zuletzt im neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV niederschlägt, lässt jedoch zugleich Art. 23 Abs. 1 GG als einschlägig erscheinen.

Insoweit bestehen freilich einige Unklarheiten. Zunächst ist fraglich, ob der formal außerhalb des Unionsrechts stehende und eigene Rechtspersönlichkeit aufweisende ESM zum von Art. 23 I GG geforderten Zuordnungssubjekt der zu übertragenden Hoheitsrechte, der „Europäischen Union“, zu zählen ist. Der Wortlaut des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG mit seiner Bezugnahme auf die „Entwicklung der Europäischen Union“ nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG („hierzu“) könnte ein weites Verständnis stützen. Darüber hinaus – und dies ist letztlich entscheidend – kommt es darauf an, wie man das Erfordernis einer Hoheitsrechtsübertragung interpretiert. Wie das für die Ratifikation des Art. 136 Abs. 3 AEUV relevante Beispiel des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6 EUV) gezeigt hat, entfernt sich die Rspr.

³ BVerfGE 89, 155 (205).

⁴ BT-Dr. 17/9045, S. 4.

des BVerfG insoweit zunehmend vom „klassischen“ Verständnis, das maßgeblich auf das Kriterium der „Durchgriffswirkung auf den Bürger“ abstellt, und legt ein weites, über die bisherige Kasuistik⁵ jedoch nicht abschließend geklärtes, Begriffsverständnis zugrunde. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die Rspr. des BVerfG diese Tendenz fortsetzt und auch die Ratifikation des ESM einer Hoheitsrechtsübertragung gleichstellt.

Daran anschließend würde sich auf Basis der Rspr. die Frage stellen, ob nicht auch auf den ESM Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG anzuwenden ist, so dass mit 2/3-Mehrheit zu entscheiden wäre. Dies erscheint jedoch insoweit zweifelhaft, als der ESM als völkerrechtlicher Vertrag normenhierarchisch im Range unter dem Grundgesetz steht und dieses daher kaum dem Inhalt nach ändern kann. Letztlich nivelliert die Rspr. des BVerfG die in der Systematik der Art. 59 Abs. 2, 24, 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG angelegte Differenzierung, so dass die notwendige Abgrenzung nur noch unter erheblicher Rechtsunsicherheit möglich ist. In Vermeidung dessen sollte daher am Erfordernis der Durchgriffswirkung zur Bestimmung der Hoheitsrechtsübertragung festgehalten werden. In der Folge ist für den rein privatrechtlich agierenden und lediglich die Mitgliedstaaten adressierenden ESM – wie im Entwurf vorgesehen – Art. 59 Abs. 2 GG anzuwenden.

2) Verfassungsrechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die Frage nach der Vereinbarkeit des ESM mit grundgesetzlichen Vorgaben hängt entscheidend von der Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsrechte im Rahmen der Inanspruchnahme des ESM ab.⁶ Sofern diese sichergestellt werden, sieht

⁵ BVerfGE 123, 267 (384 ff.).

⁶ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 112: *„Eine Umgehung und Aushöhlung der parlamentarischen Budgetverantwortung wird bei derartigen Gewährleistungsermächtigungen nur verhindert, wenn der Gesetzgeber neben dem Umfang der Ermächtigung auch flankierende Rahmenbedingungen festlegt, die gewährleisten, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages gewahrt bleibt. Dies kann durch gesetzliche Bindung der Inanspruchnahme an risikobegrenzende Kriterien und dadurch geschehen, dass die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Gewährleistungsermächtigungen ihrerseits an die Mitwirkung des Bundestages gebunden bleiben. Bestimmtheit der gesetzlichen Inanspruchnahmevoraussetzungen und Notwendigkeit der Mitwirkung des Bundestages stehen dabei in einem wechselbezüglichen Verhältnis [...]“*.

sich der ESM keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, weder hinsichtlich der Belastungshöhe, noch weil er – wie zuweilen behauptet wird – einen verfassungsrechtlich bedenklichen bundesstaatsähnlichen Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union begründen würde.

a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die parlamentarischen Beteiligungsrechte (BT-Dr. 17/9048)

aa) Auch wenn man Art. 23 Abs. 1 GG im Rahmen der Ratifikation des ESM nicht für anwendbar hält, so hat dies keineswegs zur Folge, dass die zeitlich vorgelagerten Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 2 GG obsolet werden würden. Weder verdrängt Art. 59 Abs. 2 GG die durch Art. 23 Abs. 2 GG gerade bezweckte zeitliche Vorverlagerung der Parlamentsbeteiligung, noch ist eine Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG Voraussetzung für die Anwendung der in Art. 23 Abs. 2 bis Abs. 6 GG vorgesehenen Mitwirkungsrechte. Die in Art. 23 Abs. 2 GG angesprochenen „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gehen über die Inanspruchnahme von Hoheitsrechten (insbesondere im Wege der Rechtssetzung) hinaus und sind begrifflich umfassend zu verstehen. Die Aufgaben des ESM sind überdies in engem Zusammenhang mit den vertraglichen Regelungen der Wirtschafts- und Währungsunion zu sehen; gewährt der ESM z. B. Nothilfen, so wirkt dies unmittelbar auf deren Konzeption, etwa die „No-Bail-Out-Klausel“ (Art. 125 AEUV), ein. Daher würde es nahe liegen, den ESM als „Angelegenheit der Europäischen Union“ zu begreifen und die parlamentarischen Beteiligungsrechte in Anlehnung an Art. 23 Abs. 2 bis Abs. 6 GG samt der einfachgesetzlichen Konkretisierung in den Begleitgesetzen (EuZBBG, EuZBLG, IntVG) auszugestalten.⁷

Demgegenüber wählte das BVerfG im EFSF-Urteil einen anderen Weg, indem es die im Lissabon-Urteil betonte Integrationsverantwortung des Bundestages um eine

⁷ Ausführlich Calliess, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 (3 ff.).

Budgetverantwortung ergänzte.⁸ In Umsetzung dieses Urteils hat der Gesetzgeber die parlamentarischen Beteiligungsrechte an der EFSF neu gestaltet.⁹ Daran anknüpfend hat das BVerfG mit Urteil vom 28. Februar 2012 seine Rspr. zur Budgetverantwortung noch einmal konkretisiert.¹⁰

Die Instrumente des ESM (Art. 14 ff. VESM) wurden auf Basis der Befugnisse der „ertüchtigten“ EFSF angepasst. Bei der Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsrechte wird man sich daher leitbildhaft an den Vorgaben des neugefassten StabMechG und der diesbezüglichen Rechtsprechung orientieren können. Die Ausführungen des BVerfG lassen allerdings erkennen, dass sich im Vergleich zur EFSF insoweit beim ESM mit Blick auf die konkreten Ausgestaltung der Bestimmtheit der Höhe, des Zweckes, des Vergabemodi, des möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungsübernahme Änderungen ergeben können.¹¹

Die Dauerhaftigkeit des ESM steht der grundsätzlichen Vergleichbarkeit zur EFSF nicht entgegen. Zwar dürfen nach der Rspr. des BVerfG „[...] *keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen* [...]“¹². Allerdings führen die unter strengen Auflagen zu gewährenden Nothilfen aus dem ESM – wie das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Art. 125 AEUV einerseits und Art. 136 Abs. 3 AEUV andererseits verdeutlicht – nicht zu einer auf Dauer angelegten Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten. Gerade weil die „No-Bail-Out-Klausel“ des Art. 125 AEUV die Regel bleibt, begründet der ESM – zumindest aus rechtlicher Sicht – nicht die Entstehung einer nach dem EFSF-Urteil verfassungsrechtlich unzulässigen „Transferunion“.¹³

⁸ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

⁹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus v. 09.10.2011, BGBl. I S. 1992.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 139-141.

¹² BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Ls. 3 b).

¹³ Dazu Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter

aa) Vor diesem Hintergrund entspricht das dem vorliegenden Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zugrundeliegende dreistufige Beteiligungsmodell verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie auch das BVerfG formuliert hat. Seiner Rechtsprechung zufolge 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.¹⁴ Dies betrifft insbesondere die grundlegende Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen (die „Ob-Entscheidung“) gemäß Art. 13 Abs. 2 VESM. Mit anderen Worten: Wenn es „ums Geld geht“ ist daher ganz im Sinne des BVerfG auf einer **ersten Stufe** gem. § 4 Abs. 1 ESMFinG das Plenum zuständig. Sollte die gewährten Nothilfen im Nachhinein Änderungen unterworfen werden, insbesondere der Höhe nach, ist erneut das Plenum damit zu befassen. Zur Klarstellung könnte dies explizit im geplanten § 4 Abs. 1 ESMFinG erwähnt werden.¹⁵

Des Weiteren sind geplante Erhöhungen des Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens als **wesentlich** einzustufen und – wie in § 4 Abs. 1 Nr. 2 ESMFinG-Entwurf vorgesehen – im Plenum zu erörtern. Entsprechend den Anforderungen des Art. 115 Abs. 1 GG bedürfen Erhöhungen des Stammkapitals einer gesetzlichen Zustimmung, wie es Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9045) auch umsetzt. Diese Regelungen stellen sicher, dass der Bundestag in seiner Gesamtheit in jedem Falle dauerhaft über die Höhe der Gewährleistungen entscheidet. Vor diesem Hintergrund genügt es den verfassungsrechtlichen Anforderungen dann auch, wenn Beschlüsse über den Abruf des zuvor gesetzlich zugesagten Stammkapitalanteils „nur“ der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses unterliegen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 ESMFinG-Entwurf). Die erforderliche

<http://portal-europarecht.de/epapers> (=Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 156 ff.).

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 108.

¹⁵ Vorbild könnte insoweit § 3 Abs. 2 Nr. 2 StabMechG sein.

Gewährleistungsermächtigung für die Kapitalabrufe erteilt § 1 Abs. 2 ESMFinG-Entwurf.

bb) Hieran schließt sich die **zweite Stufe** an: Soweit die Beschlüsse nach Art. 13 Abs. 3, Abs. 4 VESM lediglich in Ausführung des Grundsatzbeschlusses gemäß Art. 13 Abs. 2 VESM ergehen und keine wesentlichen Abweichungen enthalten, es also um „Wie-Entscheidung“ geht, genügt diesbezüglich die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses, wie sie § 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG-Entwurf vorsieht. Andernfalls wäre auch hier das Plenum zu befassen, was mit Blick auf die offene Formulierung („insbesondere“) in § 4 Abs. 1 ESMFinG-Entwurf auch unter dem vorliegenden Entwurf als möglich erscheint.

Im Übrigen gewährleistet § 5 ESMFinG-Entwurf die fortlaufende parlamentarische Begleitung des ESM in Routinefragen auf Ausschussebene, insbesondere wenn § 5 Abs. 3 S. 1 ESMFinG-Entwurf in allen Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, die Abgabe zu berücksichtigender Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung vorsieht. Dieses „berücksichtigen“ wird man in Anlehnung an das in § 9 Abs. 4 EUZBBG niedergelegte Verfahren¹⁶ verstehen können.

cc) Auf der **dritten Stufe** findet sich ein Sondergremium, das sich freilich nur auf den ersten Blick an das aus § 3 Abs. 3 StabMechG bekannte und vom BVerfG gerügte¹⁷ sog. „Neuner Gremium“ anlehnt. Im Unterschied zu der dort vorgesehen Institution begrenzt § 6 ESMFinG-Entwurf dessen Befugnisse in verfassungsrechtlich zulässiger Weise. Das Gremium handelt nur im Falle von vertraulichen Maßnahmen, die in sachlicher Hinsicht durch die Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität nach Art. 18 VESM konkretisiert werden.¹⁸ Insbesondere sieht § 6 Abs. 2 S. 2 ESMFinG-Entwurf nunmehr – wie vom BVerfG angemahnt¹⁹ – Stellvertreter für das Gremium vor. Außerdem verdeutlicht § 7 Abs. 7 ESMFinG-Entwurf, dass der Bundestag zu

¹⁶ Ausführlich dazu *Calliess*, Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 56, S. 28 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Zeitschrift für Gesetzgebung 2010, S. 1 ff.).

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 132 ff.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 132 ff.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 146.

unterrichten ist, sobald die Gründe für die Vertraulichkeit entfallen sind.²⁰ Bei der Wahl des Gremiums sind die Vorgaben des BVerfG hinsichtlich der spiegelbildlichen Zusammensetzung zu beachten, also insbesondere die schematische Anwendung des Berechnungsverfahrens.²¹ Damit wird den Anforderungen des BVerfG vollumfänglich Rechnung getragen.

dd) Im Unterschied zur EFSF ist im Rahmend des ESM für dringliche Fälle ein Verfahren vorgesehen, das es ermöglicht, in qualifizierter Mehrheit von 85 % der Kapitalanteile am ESM zu entscheiden (Art. 4 Abs. 4 VESM). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dabei entscheidend, dass Deutschland aufgrund seines Kapitalanteils eine Sperrminorität zukommt, also auch in diesem neuen „Dringlichkeitsverfahren“ keine Beschlüsse ohne positive Zustimmung Deutschlands, respektive des Parlaments gefasst werden können.

ee) Im Unterschied zur Beteiligungsregelung hinsichtlich des EFSF (§ 4 Abs. 4 StabMechG) sieht der Gesetzesentwurf kein explizites **Rückholrecht** des Plenums mehr vor. Dies könnte man auf den ersten Blick unter dem Aspekt der Öffentlichkeitsfunktion des Plenums sowie im Hinblick auf die Rechte des einzelnen Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) für problematisch halten. Bei näherer Betrachtung steht der Verzicht auf ein explizites Rückholrecht jedoch im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Denn einer Regelung, wie sie § 4 Abs. 4 StabMechG vorsieht, wird man auch auf Basis der Rspr. des BVerfG verfassungsrechtlich keine konstitutive, sondern „nur“ eine deklaratorische Bedeutung beimessen können. Denn im Rahmen seiner allgemeinen Kontrollfunktion, insbesondere aber in Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung, kann sich der Bundestag als Plenum immer selbst befassen. Dies wird man auch im Rahmen der „Generalklausel“ des § 4 Abs. 1 ESMFinG-Entwurf berücksichtigen können, so dass sich eine explizite Regelung erübrigt. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn das Rückholrecht – über § 4 Abs. 4 StabMechG hinaus – als Minderheitenrecht auszugestalten wäre. Doch fordert das BVerfG weder ein

²⁰ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 158 ff.

²¹ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 154 ff.

§ 4 Abs. 4 StabMechG entsprechendes Rückholrecht des Plenums, noch hat es ein als Minderheitenrecht ausgestaltetes Rückholrecht verlangt. Im Übrigen haben die Erfahrungen der Praxis, insbesondere im Rahmen des zweiten griechischen Hilfspaketes, gezeigt, dass allein schon aufgrund des politischen Druckes eine Befassung des Plenums naheliegt. Auch aus diesem Grunde scheint eine über § 4 Abs. 1 ESMFinG-Entwurf hinausgehende explizite Regelung eines Rückholrechts entbehrlich.

ff) Soweit der Entwurf des ESMFinG Befugnisse des Haushaltsausschusses vorsieht, erscheint es angesichts der Komplexität der Materie überlegenswert, diese zukünftig einem neu einzurichtenden gemischten „**Stabilitätsausschuss**“ aus Vertretern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, möglicherweise ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer (ohne Stimmrecht), zu übertragen.

Im Hinblick auf die Etablierung eines solchen neuen Gremiums ist zunächst von Belang, dass die Äußerungen des BVerfG in den Urteilen vom 7. September 2011 bzw. 28. Februar 2012 den Haushaltsausschuss nicht als zwingend zuständigen Ausschuss thematisieren. Insoweit greift das Gericht zwar auf die haushaltsrechtliche Staatspraxis zurück, allerdings nur um zu verdeutlichen, dass auch der Haushaltsausschuss bereits vor Fassung des StabMechG teilweise plenareretzende Entscheidungen getroffen hat.²² Zudem ist davon auszugehen, dass die Zuweisung an den Haushaltsausschuss im EFSF-Urteil lediglich an die in Rede stehende Regelung in § 1 Abs. 4 StabMechG a.F. anknüpfte, die das Gericht verfassungskonform auslegte.²³ Sachlicher bzw. funktionaler Argumente, warum einzig und allein der Haushaltsausschuss zuständig sein sollte, finden sich in der Rspr. des BVerfG nicht. Ganz im Gegenteil würde gerade die nicht nur haushaltsrechtlich, sondern in hohem Maße auch europa- und verfassungsrechtlich determinierte Frage der Zulässigkeit von Finanzhilfen für einen erweiterten „Stabilitätsausschuss“ sprechen. Ein solcher wäre auch mit der Sonderstellung des Haushaltsausschusses im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung – wie sie etwa

²² BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 123.

²³ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 141.

§ 95 GOBT vorsieht – zu vereinbaren, da dieser nur die laufende routinemäßige parlamentarische Begleitung des ESM wahrnehmen würde. Beispielsweise bedarf eine Grundsatzfrage, wie diejenige der Belastungshöhe, weiterhin einer gesetzlichen Ermächtigung und würde so den privilegierten Zugriff des Haushaltsausschusses im Vergleich zu den anderen Ausschüssen sichern.

Ohne die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines solchen „Stabilitätsausschusses“ hier näher behandeln zu können, so wäre aus Sicht der Abgeordnetenrechte in seiner Zusammensetzung die spiegelbildliche Abbildung des Parlaments eine Grundvoraussetzung.²⁴ Überdies würde sich die grundsätzliche Frage stellen, inwieweit der Bundestag über die im Grundgesetz vorgesehenen Fälle (vgl. nur Art. 45, 45c GG) hinaus, durch Gesetz oder aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie Entscheidungsbefugnisse auf Untergremien delegieren kann. Das BVerfG hat diese Frage nicht abschließend beantwortet.²⁵ Selbst wenn man eine solche Delegation im Falle wesentlicher Entscheidungen für problematisch halten würde, wäre diese Grenze bei der gerade auf routinemäßige Fragen beschränkten parlamentarischen Begleitung des ESM durch den vorstehend skizzierten „Stabilitätsausschuss“ nicht erreicht. Denn wesentliche Entscheidungen bleiben ja der ersten Stufe, dem Plenum, vorbehalten.

b) Der Europäische Stabilitätsmechanismus als Weg in die „Transferunion“?

Die Einführung des ESM etabliert auf Unionsebene keinen – mit Blick auf den verfassungsrechtlich geforderten und unionsrechtlich etablierten Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Haushalte²⁶ bedenklichen – dauerhaften Transferausgleich. Vielmehr bleibt es dabei, dass jeder Teilnehmer der Währungsunion grds. eigenverantwortlich für die Folgen seiner Haushaltspolitik einzustehen hat. Dies sichern unverändert die Art. 123 ff. AEUV. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz, insbesondere dem „No-Bail-Out“ (Art. 125 AEUV), führt der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV nunmehr explizit vor Augen. Wenn die Finanzhilfen danach mit

²⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 125 ff.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 122.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 129.

Blick auf eine Stabilitätskrise der Eurozone in jedem Einzelfall einstimmig gewährt werden müssen, sie überdies zeitlich begrenzt und vor allem für den Empfängerstaat mit Auflagen zur Wiederherstellung einer mit den europarechtlichen Vorgaben im Einklang stehenden Haushaltssituation verbunden sind, dann ist – auch in Übereinstimmung mit den Vorgaben des EFSF-Urteils des BVerfG – gewährleistet, dass keine Form eines föderalen Finanzausgleichs etabliert wird.²⁷ Ganz im Sinne dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Art. 125 AEUV einerseits und den diesem korrespondierenden Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV ist die Verknüpfung zwischen ESM und VSKS zu sehen, der zufolge die Ratifikation des Fiskalvertrages und die Einführung der Schuldenbremse zukünftig Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen des ESM ist. Diese Konditionalität ist als vorweggenommene Bedingung der Gewährung von Finanzhilfen des ESM zu interpretieren und zur Auslegung des Art. 12 I VESM heranzuziehen.²⁸

c) *Verfassungsrechtliche Grenzen bezüglich der Belastungshöhe*

Der ESM wirft vor dem Hintergrund der Höhe des durch die Bundesrepublik Deutschland zugesagten Kapitals (21,71712 Milliarden Euro einzuzahlendes Kapital; weitere 168,30768 Milliarden Euro abrufbares Kapital) die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der finanziellen Belastung auf, zumal die EFSF aufgrund des Vorziehens des ESM parallel zu diesem weiter operieren soll.

Die Vorgaben des BVerfG zur Belastungshöhe sind jedoch in hohem Maße interpretationsbedürftig. So deutet eine Urteilspassage sogar an, dass es schon fraglich ist, ob aus der aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG folgenden Budgetverantwortung überhaupt eine justiziable Grenze der Höhe nach gezogen werden

²⁷ Ausführlich *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 156 ff.).

²⁸ Dazu *Calliess/Schoenfleisch*, Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 75, S. 22 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>.

kann.²⁹ Mit Rücksicht auf andere Urteils passages wird das Gericht insoweit jedoch wohl so zu verstehen sein, dass es von der Existenz einer absoluten Belastungsgrenze ausgeht, auch wenn es diese nur auf evidente Verletzungen hin überprüfen will.³⁰ Daraus folgt: Wenn das Gericht nicht von einer justiziablen Obergrenze ausginge, dann müsste es diesbezüglich auch keine Evidenzkontrolle ausüben. Unterstellt man also die Existenz einer verfassungsrechtlichen Grenze der Belastungshöhe, so bleibt die Schwierigkeit, Kriterien zur konkreten Bestimmung dieser zu ermitteln. So könnte – dem Gericht zufolge – die verfassungsrechtliche Grenze überschritten sein, „[...] wenn sich im Eintrittsfall die Gewährleistungen so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“³¹ Wann dies der Fall sein soll, bleibt hingegen im Unklaren. Jedenfalls bleibt der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen.

Wichtig ist jedoch, dass das Gericht, den Aspekt der Eintrittsrisiken in seine Evidenzkontrolle über die Belastungshöhe mit einbezieht.³² Das bedeutet also, dass die absolute Grenze der finanziellen Belastung wohl umso höher sein kann, je unwahrscheinlicher der Eintritt des Gewährleistungsfalles ist. Vor diesem Hintergrund hat die hergestellte Konditionalität zwischen Fiskalvertrag und ESM entscheidende Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Belastungshöhe. Wenn zukünftig jeder Eurostaat Hilfen des ESM nur unter der Bedingung der Ratifikation des Fiskalvertrages und der Einführung der dort vorgesehenen Schuldenbremse erhält, mindert dies das Risiko des Eintrittes des Gewährleistungsfalles.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 131: „Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Begrenzung des Umfangs von Gewährleistungsermächtigungen herleiten lässt, ist fraglich.“

³⁰ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 130.

³¹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 135.

³² BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 131: „Die Beschränkung auf evidente Verletzungen gilt für die Frage, bis zu welcher Höhe eine Gewährleistungsübernahme unter dem Aspekt der Eintrittsrisiken und die dann zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers noch verantwortbar ist.“

Des Weiteren beeinflussen sich nach der Rspr. des BVerfG die Belastungshöhe und die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung wechselseitig.³³ Sollten daher in Zukunft Anpassungen der Gewährleistungssumme in Betracht kommen, wäre dieser Aspekt zu berücksichtigen. Auch deswegen ist davon auszugehen, dass der ESM in seiner gegenwärtigen Form auf Basis der Rspr. des BVerfG noch keine evidente Überschreitung der Belastungsgrenze darstellt.

II. Anmerkungen zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Dr. 17/9046)

1. Verfassungsrechtliche Implikationen des Fiskalvertrages

a) Anders als nach den politischen Entwicklungen des vergangenen Jahres zu erwarten war, bringt der Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) – der sog. Fiskalvertrag – keine europäische „Fiskalunion“ mit sich. Eine europäisch überformte Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik wird allenfalls in Ansätzen sichtbar. Der Fiskalvertrag arbeitet ganz überwiegend mit denselben Mitteln, wie sie auf Basis der geltenden Kompetenzordnung im Rahmen des Sekundärrechts mit dem aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehenden und Ende 2011 in Kraft getretenen sog. „Six Pack“³⁴ formuliert wurden.³⁵

b) Insbesondere kann – entgegen mancher Deutungen in Politik und Rechtswissenschaft – dem nach Art. 5 Abs. 1 VSKS dem Rat der Europäischen Union und der Kommission vorzulegenden „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“, das diejenigen Vertragsstaaten vorzulegen haben, die Gegenstand eines unionsrechtlichen Defizitverfahrens sind (Art. 126 AEUV), kein Vetorecht der Kommission hinsichtlich der nationalen Haushalte entnommen werden. Zwar soll das Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 3 VSKS nach

³³ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 112.

³⁴ ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011.

³⁵ Ausführlich *Calliess/Schoenfleisch*, Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 75, S. 10 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>.

„zur Genehmigung“ vorgelegt werden, allerdings „im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts“. Dieses bedient sich jedoch lediglich rechtlich unverbindlicher politischer Empfehlungen. Daran ändert der Fiskalvertrag als völkerrechtlicher Vertrag, bedingt durch die Nichtanwendung des Art. 48 EUV und die fehlende Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten am Vertrag, nichts.

Im übrigen handelt es sich im Rahmen der Art. 3 Abs. 1 lit. b) Satz 3, Abs. 2 Satz 2 VSKS nur um unverbindliche Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission, die erst vermittelt über Art. 7 VSKS Rechtswirkungen entfalten.

c) Der VSKS ergänzt die unionsrechtlich in Art. 126 AEUV und im Stabilitäts- und Wachstumspakt angelegte Defizitüberwachung punktuell, insbesondere durch die konkreteren Vorgaben, die die sog. „Schuldenbremse“ (Art. 3 Abs. 1 lit. b) VSKS) den Mitgliedstaaten bezüglich ihrer zu erfüllenden mittelfristigen Haushaltsziele macht. Vor allem aber stärkt der VSKS damit die Stabilität in der Eurozone, indem die Einhaltung der bestehenden haushaltspolitischen Verpflichtungen, zuvorderst die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, besser kontrolliert werden kann.

Insoweit werden aber nicht neue fiskal- oder haushaltspolitische Kompetenzen auf die EU übertragen, sondern es soll die Umsetzung der bestehenden, bereits seit langem rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien in der Eurozone effektuiert werden. Im Vergleich zum seit dem Vertrag von Maastricht bestehenden unionsrechtlichen Rahmen sind die verfassungsrechtlichen Implikationen daher eher als gering einzustufen. Es ist zwar längerfristig nicht auszuschließen, dass der Fiskalvertrag Ausgangspunkt einer vertieften Integration der Eurozone in Richtung „Fiskalunion“ werden könnte, selbst verwirklicht er diese jedoch nicht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen somit keine Bedenken gegen eine Ratifikation des Fiskalvertrages (vgl. **dazu auch unten bei III.**).

2. Einschlägiges Ratifikationsverfahren hinsichtlich des Fiskalvertrages

Nach dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion soll der

Fiskalvertrag neben Art. 59 Abs. 2 GG entsprechend Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ratifiziert werden.³⁶ Dies überrascht zum einen im Vergleich zum ESM, der „nur“ auf Art. 59 Abs. 2 GG gestützt wird, zum anderen ist es mit Blick auf die im Fiskalvertrag getroffenen Regelungen keineswegs evident, dass dieser aus verfassungsrechtlicher Sicht von solcher Tragweite ist, dass eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit zwingend erforderlich ist.

Zur Begründung der qualifizierten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wird angeführt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland mit dem Fiskalvertrag völkerrechtlich bindet, keine Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse (Art. 109, 115 GG) vorzunehmen. Dahinter scheint die Annahme zu stehen, dass der Fiskalvertrag die grundgesetzliche Schuldenbremse – scheinbar dauerhaft – der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entziehe, diese quasi in eine Art. 79 Abs. 3 GG nicht unähnliche Stellung bringe.

Demgegenüber ist jedoch zweierlei zu bedenken: Zum einen zeigt Art. 16 VSKS, dass der Fiskalvertrag schnellstmöglich in Unionsrecht überführt werden soll, also anschließend auch den vertraglich vorgesehenen Änderungsmechanismen unterliegt (Art. 48, 50 EUV). Zum anderen ist der Fiskalvertrag bereits jetzt nach den allgemeinen völkervertraglichen Regelungen kündbar (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. b), 60, 62 WVRK³⁷). Zudem stellt sich – insoweit in Parallele zum ESM – die normenhierarchische Frage, ob ein einfacher völkerrechtlicher Vertrag, der im Range unterhalb des Grundgesetzes steht, überhaupt eine solche Bindungswirkung entfalten kann, wie sie insoweit teilweise unterstellt wird. Im Übrigen mangelt es auch hinsichtlich des Fiskalvertrages an einer Hoheitsrechtsübertragung, da sich nur die Vertragsstaaten binden, ohne dass Maßnahmen mit Durchgriffswirkung auf den Bürger vorgesehen sind.

Somit bleibt als maßgebliches Argument für eine 2/3-Mehrheit die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Interpretation des Art. 23 Abs. 1 GG durch das BVerfG. Letztlich wird man hierin das eigentliche Motiv für die gewählte Rechtsgrundlage sehen können. Aus

³⁶ BT-Dr. 17/9046, S. 4.

³⁷ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969, BGBl. II 1985, 926.

Gründen der Rechtssicherheit ist die entsprechende Anwendung von Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2 GG im Ergebnis ratsam. Verfassungsrechtlich zwingend ist die qualifizierte Mehrheit jedoch nicht.

III. Abschließende Anmerkungen zu den Grenzen des Grundgesetzes, insbes. zur diskutierten Aktivierung des Art. 146 GG

Die europa- und verfassungsrechtlich geforderte Grundkonzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, in der jeder Teilnehmer grds. eigenverantwortlich für die Folgen seiner Haushaltspolitik einzustehen hat, wird mit dem Fiskalvertrag und dem ESM beibehalten. Zumindest aus rechtlicher Perspektive – mithin wenn sich alle Akteure an das Recht der EU, die eine Rechtsgemeinschaft bildet, halten – begründet der ESM keinen dauerhaften bundesstaatsähnlichen Finanztransfer: Denn europarechtlich bleibt das „No-Bail-Out“ des Art. 125 AEUV die Regel, die nur im Interesse der Stabilität der Eurozone und unter strengen Auflagen möglichen Nothilfen nach Art. 136 Abs. 3 AEUV sind die Ausnahme. Auch kommt der Kommission auf Basis des Fiskalvertrages weder ein Vetorecht hinsichtlich der nationalen Haushaltsplanung zu, noch begründet die dort vorgesehene Einführung einer Schuldenbremse im Falle des Grundgesetzes eine maßgebliche Neuerung, da mit den Art. 109, 115 GG in Deutschland bereits strengere Verschuldungsvorgaben als im Fiskalpakt existieren.

Die mit dem Fiskalvertrag verbundene Stärkung der Vollzugskontrolle korrespondiert voll und ganz dem Ziel der Stabilitätsgemeinschaft. Zur Einhaltung der aus diesem Ziel resultierenden Vorgaben, insbesondere also zur Einhaltung der Stabilitätskriterien, haben sich die Mitgliedstaaten der Eurozone auf Basis des Vertrages von Maastricht und des diesen konkretisierenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes bereits damals verpflichtet. Ohne diese Vorgaben hätte Deutschland – wie das BVerfG unter Bezugnahme auf sein Maastricht-Urteil einmal mehr im EFSF-Urteil hervorhob³⁸ – der Wirtschafts- und Währungsunion gar nicht beitreten dürfen. Jeder Schritt, der der

³⁸ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Ls. 4, unter Hinweis auf BVerfGE 89, 155 (205).

verbesserten Einhaltung dieser Vorgaben dient, überträgt also keine neuen Hoheitsrechte auf die EU, sondern sichert längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse des europa- und verfassungsrechtlich geforderten Ziels der Stabilitätsgemeinschaft ab. Wenn aber mit dem Fiskalvertrag nur bereits übertragene Hoheitsrechte in Form der Stabilitätspflichten besser abgesichert werden sollen, dann ist für deren Übertragung nach wie vor der Vertrag von Maastricht relevant. Dieser wurde vom BVerfG aber auch mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG für verfassungsgemäß gehalten. Insoweit als der Fiskalvertrag die Einhaltung der im Zuge des Vertrags von Maastricht vereinbarten Stabilitätskriterien stärkt, kann er den über das Demokratieprinzip und Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts nicht berühren.

Berlin, den 4. Mai 2012

Christian Calliess