



Prof. Dr. Marcel Kaufmann

STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Anhörung im Rahmen der 88. Sitzung des Haushaltsausschusses am Montag, den 7. Mai 2012

Die Stellungnahme bezieht sich im Schwerpunkt auf die Beteiligungsrechte des Bundestages nach den Gesetzentwürfen, die Gegenstand der öffentlichen Anhörung sind (BT-Drs. 17/9046, 17/9045, 17/9048 und 17/9049 sowie Änderungsanträge der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zu den BT-Drs. 17/9048 und 17/9049). Die Beurteilung erfolgt maßgeblich anhand des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 28.02.2012 zur Parlamentsbeteiligung nach Maßgabe des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF, Az: 2 BvE 8/11) und den vorangehenden Entscheidungen des BVerfG zur Integrations- und Haushaltsverantwortung des Bundestages im Prozess der europäischen Integration und in Systemen intergouvernementalen Regierens.

I. BEWERTUNGSMAßSTAB

Der Entscheidung des BVerfG im Organstreit „Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF“ lagen die folgenden rechtlichen Erwägungen zugrunde:

1. Prüfungsmaßstab

- 1.1 Das BVerfG hat die Verantwortung des Bundestages und die Rechtstellung der Abgeordneten ausdrücklich hervorgehoben. Es hat hierbei betont, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden. Dies gelte auch in einem System intergouvernementalen Regierens.
- 1.2 Daneben betont das Gericht ausdrücklich den Grundsatz des Selbstorganisationsrechts des Parlaments. Das Parlament sei dazu befugt, sein Selbstorganisationsrecht auszuüben, um die effektive Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben sicherzustellen. Hierbei komme ihm ein Gestaltungsspielraum zu, den es durch gesetzliche Regelungen ausfüllen dürfe. Soweit hierbei Abgeordnetenrechte ausgestaltet und beschränkt würden, sei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Deutschen Bundestages zum Ausgangspunkt und zur Grundlage der rechtlichen Ausgestaltung zu

nehmen. Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus bedürften daher zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und hinreichend gewichtig sei.

- 1.3 In der Ausübung des Selbstorganisationsrechts sei das Parlament dazu berechtigt, Untergremien zu bilden, denen die Befugnis zur Vorbereitung von Entscheidungen und – in einigen Einzelfällen – auch abschließende Entscheidungsbefugnisse zukommen könnten. Dem entspreche auch die bisherige Staatspraxis. Soweit Abgeordnete hierdurch von der Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ausgeschlossen würden, sei dies nur zum Schutze anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.

Bei der Konstituierung von Untergremien müsse der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt werden. Jeder Ausschuss müsse ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen. Er müsse die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln, wobei hierbei wesentlich auf die Fraktionsstärken abzustellen sei.

2. Schlussfolgerungen für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Untergremien

Das BVerfG hat anerkannt, dass die Einrichtung eines Untergremiums zur selbstständigen und plenareretzenden Wahrnehmung von Aufgaben des Bundestages grundsätzlich dem Selbstorganisationsrechts des Parlaments unterfällt. Der Ausschluss der in diesem Gremium nicht vertretenen Abgeordneten lasse sich rechtfertigen, soweit die Funktionsfähigkeit des Parlaments dies erforderlich mache. Insbesondere könne es der Grundsatz der Funktionsfähigkeit rechtfertigen, dass der Bundestag in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen dafür trifft, Entscheidungen zügig und vertraulich treffen zu können.

- 2.1 Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit dieser Einschränkungen sind jedoch die folgenden Einschränkungen zu beachten:

- Aus Gründen der besonderen Eilbedürftigkeit könne die Delegation von Befugnissen auf ein Sondergremium – im Kontext der EFSF – nicht gerechtfertigt werden. Es seien keine Gründe ersichtlich, aus denen sich das Erfordernis eines „kleinstmöglichen“ Gremiums ergebe, um besonders rasch zusammentreten zu können. Eine Verhinderung weniger Mitglieder des Gremiums könne zu seiner Beschlussunfähigkeit führen, zumal keine Stellvertreter vorgesehen seien. Zudem seien für sämtliche Maßnahmen

der EFSF Vorbereitungshandlungen durch den ersuchenden Staat und die EFSF erforderlich, was gegen die Annahme der Eilbedürftigkeit spreche.

- Eine Rechtfertigung aus Gründen der besonderen Vertraulichkeit sei nur für tatbestandlich eng umgrenzte Maßnahmen möglich. Ausdrücklich bejahte das BVerfG dies für den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt. Ein Bekanntwerden einer solchen Maßnahme – oder auch nur ihrer Planung – sei geeignet, den Erfolg zu vereiteln.
- Weiterhin sah das Gericht es als problematisch an, die Zuständigkeiten des Sondergremiums in Form einer Regelvermutung zu begründen. Dies entspreche nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Denn die Regelvermutung sei mit einer Beschränkung der Delegationsmöglichkeit auf eng begrenzte Ausnahmefälle nicht vereinbar. Diese Beschränkung sei aber erforderlich, um den Anforderungen an einen schonenden Ausgleich zwischen dem Geheimschutzinteresse und den kollidieren Statusrechten der Abgeordneten gerecht zu werden. Überdies habe das Plenum nicht die Möglichkeit, das Eingreifen der Regelvermutung im Vorfeld zu überprüfen.

- 2.2 Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verlange, dass ein Sondergremium mit plenareretzten Entscheidungsbefugnissen ein verkleinertes Abbild des Plenums darstelle und die Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen möglichst getreu widerspiegele. Diese Anforderungen seien bei einem Gremium erfüllt, auch wenn dies lediglich eine Mindestanzahl von Abgeordneten vorsehe, soweit die Vertretung aller Fraktionen des Parlaments unter Wahrung der Mehrheitsverhältnisse im Plenum sichergestellt ist.

III. BEWERTUNG DER VORGESEHENEN BETEILIGUNGSRECHTE

1. Beteiligung nach Maßgabe des Entwurfs eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG)

1.1 § 3 (Haushalts- und Stabilitätsverantwortung) und § 4 (Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im europäischen Stabilitätsmechanismus)

Die Vorschrift schreibt den Grundsatz fest, dass der Deutsche Bundestag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bei Stabilitätshilfen zugunsten einer Vertragspartei seine Verantwortung für den Haushalt und die Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion wahrnimmt. Dies bestätigt den vom BVerfG herausgehobenen Grundsatz, dass das Parlament im Prozess der europäischen Integration und in Systemen intergouver-

nementalen Regierens seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen hat.

Wesentliches Instrument für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ist der Parlamentsvorbehalt für solche Angelegenheiten des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG). Dies betrifft namentlich die Gewährung von Stabilitätshilfen an eine Vertragspartei (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ESMFinG) sowie Beschlüsse des ESM über die Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens. In diesen Fällen ist die Zustimmung des Plenums konstitutiv für die Zustimmung der Bundesregierung, wobei die Beschlussfassung im Gouverneursrat ihrerseits im gegenseitigen Einvernehmen erfolgt (vgl. Art. 5 Abs. 6 lit. f) und d) ESM-Vertrag; zum Erfordernis der Einstimmigkeit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder vgl. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 ESM-Vertrag). Auch die Enthaltung im Gouverneursrat – die ein Zustandekommen des Beschlusses nicht verhindern könnte – steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Plenums (§ 4 Abs. 2 Satz 1 ESMFinG). Fehlt es an dieser Zustimmung, so muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.

1.2 Zu § 5 ESMFinG (Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages)

- a) § 5 ESMFinG sieht eine Delegation der Befugnisse des Deutschen Bundestages auf den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor. Dies bezieht sich nach dem Zuständigkeitskatalog des § 5 Abs. 2 ESMFinG namentlich auf solche Maßnahmen, die eine bereits beschlossene Finanzhilfefazilität rechtlich implementieren (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG), die eine bestehende Finanzhilfefazilität modifizieren, ohne das Gesamtfinanzierungsvolumen zu verändern (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 ESMFinG), die den Abruf von genehmigtem und nicht eingezahltem Stammkapital nach Art. 9 Abs. 1 ESM-Vertrag betreffen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 ESMFinG) oder sich auf die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinien der Durchführungsmodalitäten der einzelnen Finanzhilfefazilitäten beziehen (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 ESMFinG). Auch insoweit ist der deutsche Vertreter an den Beschluss des Haushaltsausschusses gebunden. Bei der Auszahlung einzelner Tranchen einer gewährten Stabilitätshilfe ist der Haushaltsausschuss lediglich zu beteiligen (§ 5 Abs. 3 Satz 2 ESMFinG).
- b) Die Delegation von Befugnissen des Bundestages auf den Haushaltsausschuss erscheint aus verfassungsrechtlicher Sicht gerechtfertigt.

Zwar gilt auch insoweit der Grundsatz, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrzunehmen sind. Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 07.09.2011 die Delegation von Beteteiligungsrechten des Deutschen Bundestages an haushaltswirksamen Entscheidungen der Bundesregierung innerhalb der EFSF auf den Haushaltsausschuss ausdrücklich gebilligt, soweit diese Beteiligung in Form des Erfordernisses einer vorherigen Zustimmung realisiert wird (BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az: 2 BvR 987/10, Rn. 141). Vor diesem Hintergrund ist auch vorliegend von der Zulässigkeit der Delegation auszugehen.

Denn bei den Befugnissen nach § 5 Abs. 2 ESMFinG handelt es sich durchweg um solche Entscheidungen auf der Ebene des ESM, bei denen es um den Vollzug oder die Konkretisierung von Entscheidungen geht, denen das Plenum des Deutschen Bundestages zuvor mit konstitutiver Wirkung zugestimmt hat. Dies gilt auch für § 5 Abs. 2 Nr. 3 ESMFinG (Kapitalabrufe) und die von dieser Vorschrift nicht umfassten, d.h. nicht der Zustimmung des Haushaltsausschusses unterliegenden, Fälle des Art. 9 Abs. 2 und 3 ESM-Vertrages. Denn in diesen Fällen – in denen dem ESM selbst Verluste oder sogar seine Zahlungsunfähigkeit drohen und damit seine Existenz gefährdet wäre – wären Kapitalabrufe nur im Rahmen des durch die Einrichtung des ESM bereits durch die Parlamente genehmigten Kapitals möglich. Die Haftung eines jeden Mitglieds des ESM ist streng auf diese Summe begrenzt. Von daher erscheint – mit Blick auf die parlamentarische Budgetverantwortung – in diesen Eilfällen ein weiterer parlamentarischer Mitwirkungsakt verfassungsrechtlich verzichtbar.

1.3 § 6 ESMFinG (Beteiligung durch ein Sondergremium)

- a) In § 6 ESMFinG ist vorgesehen, dass – soweit ein Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nach Art. 18 des ESM-Vertrages geplant ist – die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen kann. Diese besondere Vertraulichkeit wird sodann näher legal definiert und ein Begründungserfordernis vorgesehen, vgl. § 6 Abs. 1 ESMFinG. In diesem Fall können die in dem §§ 4 und 5 ESMFinG bezeichneten Beteiligungsrechte des Bundestages von einem Sondergremium wahrgenommen werden, dessen Mitgliederzahl so klein wie möglich ist, wobei alle Fraktionen vertreten sein müssen, die Mehrheitsverhältnisse zu wahren sind und die Zusammensetzung des Plenums wiedergespiegelt werden muss. Dabei sind Stellvertreter in gleicher Zahl zu benennen. Das Sondergremium kann der

Annahme der besonderen Vertraulichkeit unverzüglich widersprechen. Weiterhin ist eine Unterrichtungspflicht des Sondergremiums gegenüber dem Plenum vorgesehen, sobald die Gründe für die besondere Vertraulichkeit entfallen sind (§ 6 Abs. 4 ESMFinG).

- b) Nach meiner Einschätzung entsprechen Zuständigkeiten und Zusammensetzung des Sondergremiums sowie das Verfahren seiner Befassung den verfassungsgerichtlichen Vorgaben des BVerfG, so wie sie oben umrissen wurden:
- Die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit tritt nicht im Wege einer gesetzlich definierten (Regel-) Zuständigkeit ein, sondern setzt die Geltendmachung durch die Bundesregierung voraus. Der Begriff der besonderen Vertraulichkeit ist legal definiert. Die Bundesregierung ist verpflichtet, die besondere Vertraulichkeit zu begründen, was – im Streitfalle – die politische wie ggf. auch rechtliche Überprüfung der Geltendmachung und der anschließenden Maßnahmen des Sondergremiums erlaubt.
 - Die Zusammensetzung des Gremiums entspricht, wie vom BVerfG bestätigt, den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dem Einwand des Gerichts, die Funktionsfähigkeit des Gremiums könne angesichts des Fehlens von Stellvertretern beeinträchtigt sein, wird Rechnung getragen.
 - Die Regelung in § 6 Abs. 3 ESMFinG stellt sicher, dass die Befugnisse des Sondergremiums an das Plenum zurückfallen können, soweit – nach Auffassung (der Mehrheit) der Mitglieder des Sondergremiums – die Voraussetzungen der besonderen Vertraulichkeit nicht gegeben sind. Ein Rückholrecht des Plenums hat das BVerfG ausdrücklich nicht gefordert. Auch hat es nicht gefordert, dass innerhalb des Sondergremiums Minderheitenbefugnisse bestehen müssten, die eine Rückholbarkeit erlaubten. Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen des Parlamentrechts, wonach Minderheitenrechte nur in Ausnahmefällen – etwa im Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse – vorgesehen sind, ansonsten Entscheidungen aber dem Mehrheitsprinzip folgen.

2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die vorgeschlagene Änderung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, wonach § 9 Abs. 1 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) vom 17.10.2008 insoweit geändert wird, als dessen Sätze 3 und 4 durch Regelung

gen zur Parlamentsbeteiligung bei der Entsperrung der Kreditermächtigung gem. § 9 Abs. 1 FMStFG ersetzt werden sollen.

- 2.1 Die vorgeschlagene Regelung bezieht sich auf die Aufhebung der Sperre für Kreditermächtigungen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 FMStFG, wonach die Kreditermächtigung in Höhe von 30 Mrd. Euro (von einer Gesamthöhe von 70 Mrd. Euro) gesperrt ist. § 9 Abs. 1 Satz 3 und 4 FMStFG (zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24.02.2012) sieht gegenwärtig vor, dass die Aufhebung der Sperre allein von der Zustimmung des Gremiums nach § 10a FMStFG abhängt. Zur Zusammensetzung des Gremiums ordnet § 10a Abs. 1 FMStFG an, dass dieses Gremium über neun Mitglieder verfügt, wobei der Deutsche Bundestag über die Zusammensetzung und die Arbeitsweise entscheidet. Der nun vorgesehene Änderungsantrag sieht eine „Rückverlagerung“ von Befugnissen dieses Gremiums auf den Haushaltsausschuss vor. Dies ist – nach Maßgabe der vorstehend in Bezug genommenen Entscheidungen des BVerfG – grundsätzlich ein „Mehr“ an parlamentarisch-demokratischer Legitimation, da dem Haushaltsausschuss im Vergleich zum Gremium nach § 10a FMStFG vermutlich ein höheres Maß an Repräsentativität zugesprochen wird. Mit Blick auf diese Entscheidungsverlagerung erscheint die Regelung somit verfassungsrechtlich unbedenklich. Dies umso mehr, als sich die Kreditsperre auf einen bereits im Gesetzgebungsverfahren vom Gesetzgeber gebilligten Kreditrahmen bezieht.
- 2.2 Fraglich könnte allein die Restkompetenz des Gremiums nach § 10a FMStFG für solche Fälle sein, in denen bereits die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung über die Aufhebung der Sperre der Kreditermächtigung geheimhaltungsbedürftig ist (§ 9 Abs. 1 Satz 4 FMStFG in der Entwurfsfassung). Hierzu ist aus verfassungsrechtlicher Sicht folgendes anzumerken:
- § 10a FMStFG enthält – anders als das StabMechG und der Entwurf des ESMFinG – keine konkreten Vorgaben zur Zusammensetzung des Gremiums, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf die Festlegung der Mitgliederzahl auf neun Mitglieder. Die Spiegelbildlichkeit des Gremiums ist damit nicht von Gesetzes wegen garantiert, sondern muss durch den Deutschen Bundestag hergestellt werden. Aus meiner Sicht spricht eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür, dass das BVerfG – ggf. in verfassungskonformer Auslegung des § 10a FMStFG – von dem Erfordernis ausgehen wird, bei der Zusammensetzung des Gremiums die Spiegelbildlichkeit zu wahren (so auch die gegenwärtige Parlamentspraxis). Unter diesen Voraussetzungen wären die Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit des Gremiums voraussichtlich gewahrt.

- Dies gilt umso mehr, als die Legitimationsanforderungen im vorliegenden Falle geringer sein dürften, als im Falle des StabMechG bzw. des ESM-FinG. Denn dort ist die Haushaltsverantwortung des Bundestages im Systemen intergouvernementalen Regierens berührt, die insbesondere dem Umstand Rechnung tragen musste, dass der Eintritt des Garantiefalles bei der Übernahme von Hilfsmaßnahmen (auch) von Entscheidungen ausländischer Hoheitsträger abhängt (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az: 2 BvR 987/10, Rn. 126 ff.). Eine vergleichbare Konstellation ist bei der Aufhebung der Sperre von Kreditermächtigungen nicht gegeben, da es sich hier lediglich um eine Kreditaufnahme durch die Bundesregierung handelt, die bereits Gegenstand vorheriger parlamentarischer Befassung und Zustimmung war.
- Ungeachtet dessen ist der Ansatz grundsätzlich folgerichtig, auch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf das Gremium nach § 10a FMStFG unter die rechtfertigenden Anforderungen zu stellen, die das BVerfG mit Urteil vom 28.02.2012 (2 BvE 8/11) aufgestellt hat. Zur Rechtfertigung verweist die Begründung des Gesetzesentwurfs auf die Interessen einzelner Kreditinstitute und die mögliche Gefährdung des Erfolges einer Stabilisierungsmaßnahme. Zugleich macht der Entwurf der Gesetzesbegründung deutlich, dass es insoweit auf den Einzelfall und die konkret vorliegenden Anträge ankommen wird. Maßgeblich hierfür wird insbesondere sein, ob tatsächlich ein derart enger Sachzusammenhang zwischen der Entsperrung der Kreditermächtigung auf der einen Seite und konkreten Anträgen einzelner Kreditinstitute auf Stabilisierungsmaßnahmen auf der anderen Seite besteht, dass die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Entscheidung über einzelne Anträge auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Aufhebung der Sperre durchschlägt. Dieser Zusammenhang wäre im Zuge einer verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung um die hier in Rede stehende Regelung ggf. näher zu substantiieren. Unter dieser Voraussetzung sprechen aus meiner Sicht die deutlich überwiegenden Gründe für die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung.

Berlin, 3. Mai 2012

Als Sachverständiger:
Prof. Dr. Marcel Kaufmann