

Professor Dr. Ulrich Häde

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht,
Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Große Scharrnstraße 59, 15230 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: Haede@europa-uni.de
www.jura.euv-ffo.de/finanzrecht

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 7. Mai 2012
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP
„Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität,
Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“,
BT-Drs. 17/9046 sowie den Gesetzentwürfen in BT-Drs. 17/9045, 9048 und 9049

I. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, BT-Drs. 17/9046

1. Erforderliche Mehrheit

Der am 2.3.2012 von 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten abgeschlossene VSKS (Fiskalpakt) ist ein völkerrechtlicher Vertrag i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht und deshalb der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedarf. Die Mitgliedstaaten wollten die entsprechenden Regelungen eigentlich im Rahmen der Europäischen Union treffen, sind daran aber gehindert, weil sich insbesondere Großbritannien einer Änderung der Unionsverträge verweigerte. Deshalb entschlossen sie sich zu einem Handeln außerhalb der Union. Trotz des inhaltlich engen Zusammenhangs mit Gegenständen des Unionsrechts können und dürfen die Mitgliedstaaten in dieser Weise rein völkerrechtlich handeln. Daher ist auf diesen Vertrag Art. 23 GG nicht anwendbar. Da auch keine Hoheitsrechte auf andere zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden, greift Art. 24 Abs. 1 GG ebenfalls nicht ein.

Die Gesetzesbegründung geht demgegenüber davon aus, das Vertragsgesetz bedürfte in analoger Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG der Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, weil „der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung“ darstelle, durch die sich Deutschland völkerrechtlich binde, keine dem Vertrag entgegenstehenden innerstaatlichen Regelungen zu treffen. Insbesondere verpflichtete man sich, die Bestimmungen des Grundgesetzes über die so genannte Schuldenbremse (Art. 109, 115, 143d GG) nicht zu ändern.

Dagegen spricht schon, dass Art. 23 GG sich grundsätzlich nur auf Angelegenheiten der Europäischen Union bezieht und damit nur auf Vorgänge, die den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU betreffen. Als souveräne Staaten können die Mitgliedstaaten auch außerhalb dieses Rahmen miteinander völkerrechtlich verkehren. Art. 23 GG hindert die Bundesrepublik Deutschland nicht, in dieser Weise tätig zu werden. Er ist im Dezember 1992 als Spezialvorschrift im Verhältnis zu Art. 24 GG geschaffen worden,¹ um den besonderen Situationen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und der Rechtsetzung in der EU Rechnung zu tragen. Bei einem Vorgehen nach der so genannten Gemeinschaftsmethode kann nämlich innerstaatlich unmittelbar anwendbares Recht entstehen, ohne dass die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland daran beteiligt sind. Im Hinblick auf den schon erreichten Integrationsstand sollen außerdem besondere Anforderungen an weitere Übertragungen von Hoheitsrechten auf die EU gestellt werden. Bei völkerrechtlichem Handeln außerhalb des EU-Rahmens bestehen die besonderen Schutzbedürfnisse nicht, auf die Art. 23 GG reagiert. Daher ist eine analoge Anwendung dieser Vorschrift auf sonstige völkerrechtliche Verträge selbst dann nicht angezeigt, wenn sie einen deutlichen Bezug zu Gegenständen der Union aufweisen.

Gegen das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit spricht zudem, dass jeder völkerrechtliche Vertrag die Vertragsparteien völkerrechtlich bindet, keine innerstaatlichen Regelungen zu erlassen, die den übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen widersprechen. Mit der Umsetzung durch ein Zustimmungsgesetz erhalten völkerrechtliche Verträge in Deutschland aber keine verfassungsrechtliche, sondern nur einfachgesetzliche Qualität. Sie schließen Verfassungsänderungen, die den völkerrechtlichen Verpflichtungen zuwiderlaufen, daher trotz der völkerrechtlichen Bindung nicht aus. Selbst wenn man Art. 23 GG analog anwenden wollte, lägen deshalb die Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG (Regelungen, die das Grundgesetz ändern oder ergänzen) nicht vor.

Nach einer Ansicht soll der Fiskalpakt „Sonder-Unionsrecht“ darstellen und die „Bedingungen für die Übertragung der Währungshoheit“ verändern.² Mit dem Begriff Sonder-Unionsrecht mag beschrieben werden, dass es sich bei den behandelten Materien um solche handelt, die unionsrechtlich geregelten Gegenständen ähnlich sind oder nahe stehen. Soweit die Mitgliedstaaten in solchen Bereichen aber völkervertraglich handeln dürfen (s.u. 2 b), hat diese Nähe keine Bedeutung für die verfassungsrechtliche Einordnung. Auch der Vertrag von Schengen hatte starke Bezüge zum Gemeinschaftsrecht.

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992, BGBl. I S. 2086.

² So Herdegen, Das belastbare Grundgesetz, FAZ vom 5.4.2012, S. 7.

Dennoch handelte es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen einigen Mitgliedstaaten, dessen Inhalt erst später ins Gemeinschaftsrecht eingeführt wurde. Genau so steht der Fiskalpakt außerhalb des Unionsrechts und wird nicht dadurch zu einer Angelegenheit der EU i.S.v. Art. 23 GG, dass er dem Unionsrecht nahestehende Materien regelt.

Der Fiskalpakt ändert auch die Bedingungen nicht, unter denen Deutschland die Währungshoheit übertragen hat. Es handelt sich vielmehr um ein Instrument, das im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³ der Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft dient.

Im Ergebnis würde deshalb die einfache Mehrheit für das Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG ausreichen. Selbstverständlich schadete das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit aber nicht.

2. Inhalt des Vertrags

Nach Art. 1 VSKS geht es in dem Vertrag darum, die „wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion“ zu stärken, indem man vor allem die Haushaltsdisziplin fördert, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik intensiviert und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessert.

a) Förderung der Haushaltsdisziplin

aa) Die Art. 3-8 des Vertrags enthalten den eigentlichen Fiskalpakt und sollen zur Haushaltsdisziplin beitragen. Im primären Unionsrecht verpflichtet Art. 126 AEUV, übermäßige Defizite zu vermeiden. Sekundärrechtlich ergänzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt diese Vorgabe. Das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit schreibt vor, diese Pflichten innerstaatlich wirksam umzusetzen. Deutschland kommt dem erst seit einigen Jahren mit der schrittweisen Einführung der Schuldenbremse in Bund und Ländern nach.

Schon lange gibt es Forderungen, die Begrenzung der Staatsverschuldung nicht allein im Unionsrecht, sondern in den Verfassungen der Mitgliedstaaten zu verankern. Der Fiskalpakt soll nun gerade dazu verpflichten. Er schreibt in Art. 3 Abs. 1 vor, dass die gesamtstaatliche Haushaltslage ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss; es soll allerdings ausreichen, wenn das strukturelle Defizit nicht mehr als 0,5 % des BIP beträgt. Ähnliche Vorgaben enthält schon bisher der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Nach dem im November 2011⁴ neu gefassten Art. 2a der Verordnung

³ BVerfGE 89, 155 (205).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 vom 16.11.2011, ABL. L 306/12.

1466/97, der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ist ein mittelfristiges Haushaltsziel festzusetzen. Es muss sich zwischen einem Defizit von 1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt bewegen. Und auch die Richtlinie 2011/85/EU⁵ schreibt die Einführung numerischer Haushaltsregeln vor. Der Fiskalpakt wiederholt diese unionsrechtlichen Regelungen jedoch nicht nur, sondern wird konkreter und verpflichtet die Vertragsparteien in Art. 3 Abs. 2, diese Vorgaben spätestens ein Jahr nach seinem Inkrafttreten innerstaatlich „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang,“ umzusetzen.

bb) Die deutsche Schuldenbremse entspricht den materiellen Anforderungen von Art. 3 des Vertrags. Allerdings wird diskutiert, ob die in Art. 143d Abs. 1 GG vorgesehenen Übergangsfristen bis 2016 (Bund) oder 2020 (Länder) beibehalten werden können oder ob ein Vorziehen auf 2014 erforderlich ist. Zu beachten ist jedoch, dass Art. 3 Abs. 2 nur die Einfügung entsprechender Bestimmungen ins nationale Recht innerhalb eines Jahres verlangt. Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) spricht von „Annäherung“ und „Fortschritten“. Das deutet darauf hin, dass der VSKS Übergangsfristen zulässt.

cc) Auf der Basis von Kommissionsberichten können die anderen Vertragsparteien einen Mitgliedstaat, der der Umsetzungspflicht nicht nachkommt, vor dem EuGH verklagen und nach einer ersten erfolglosen Verurteilung die Zahlung eines angemessenen Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes beantragen, die 0,1 % seines BIP nicht übersteigen dürfen (Art. 8 Abs. 2). Die Zuständigkeit des EuGH ergibt sich nur aus dieser vertraglichen Schiedsklausel über Art. 273 AEUV. Daher kann die Kommission den EuGH nicht anrufen. Um sicherzustellen, dass es dennoch Kläger geben wird, haben die Vertragsparteien in einem Anhang zum Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags vereinbart, dass die Klage grundsätzlich von den drei Mitgliedstaaten erhoben werden soll, die den Vorsitz im Rat der EU führen.

dd) Ein weiteres Instrument zur Förderung der Haushaltsdisziplin sieht Art. 7 des Fiskalpakts vor. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien mit Eurowährung, Vorlagen der Kommission zu unterstützen, „in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt.“ Diese Verpflichtung soll nur dann nicht gelten, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Eurostaaten den von der Kommission vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ablehnt.

⁵ Richtlinie 2011/85/EU vom 8.11.2011, ABl. L 306/41.

Diese Vorschrift könnte helfen zu vermeiden, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 126 AEUV Vorlagen der Kommission für Entscheidungen blockieren, die auf dem Weg zu Sanktionen erforderlich sind. Sie ähnelt einigen Vorschriften der Verordnung 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, die statt eines Ratsbeschlusses nur ein Vetorecht des Rates vorsehen und die rechtswidrig sind, weil sie von dem in Art. 126 AEUV primärrechtlich vorgegebenen Abstimmungsverfahren abweichen.⁶

Art. 7 des Fiskalpakts könnte man als Versuch verstehen, das durch sekundärrechtliche Bestimmungen nicht erreichbare Ziel, Blockaden zu verhindern, in seinem –allerdings von der Verordnung 1173/2011 abweichenden - Anwendungsbereich auf andere Weise zu fördern. Da die Mitgliedstaaten im Fiskalpakt die uneingeschränkte Wahrung der Verfahrensvorschriften der Unionsverträge betonen und mit Art. 7 nur die Selbstverpflichtung eingehen, Kommissionsvorlagen zu unterstützen, wird man diese Regelung als unionsrechtskonform ansehen können.

b) Intensivierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Das Ziel, die wirtschaftspolitische Koordinierung zu intensivieren, ist in den Art. 9-11 des Fiskalpakts relativ abstrakt umgesetzt. Die Mitgliedstaaten wollen die notwendigen Schritte und Maßnahmen einleiten (Art. 9). Sie wollen Art. 136 AEUV und das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV) aktiv nutzen, wann immer dies angemessen und notwendig ist (Art. 10). Außerdem verabreden sie, sich über alle wirtschaftspolitischen Reformen vorab zu informieren und gegebenenfalls abzustimmen (Art. 11). Allein für diese Bekundungen hätte man den Fiskalpakt sicher nicht gebraucht. Sie mögen aber als Absichtserklärungen, an die man die Partner erinnern kann, hilfreich sein.

c) Verbesserte Steuerung

Art. 12 sieht Tagungen des Euro-Gipfels vor, zu dem sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Euro-Währung, der Präsident der Kommission und der EZB-Präsident mindestens zweimal jährlich treffen. Der Euro-Gipfel soll einen eigenen Präsidenten erhalten, der für die Vorbereitung und Kontinuität der Tagungen sorgt. Gegenstände der Euro-Gipfel sollen Fragen im Zusammenhang mit der spezifischen Verantwortung der Eurostaaten für die einheitliche Währung, weitere die Steuerung des Euro-Währungsgebiets betreffende Fragen und die strategischen Orientierungen für die

⁶ Ausführlich dazu Häde, Art. 136 AEUV - eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, Juristenzeitung (JZ) 2011, 333.

Steuerung der Wirtschaftspolitik zur Förderung der Konvergenz im Euro-Währungsgebiet sein.

Die Tatsache, dass in erster Linie Fragen erörtert werden sollen, deutet eher in Richtung eines zusätzlichen Koordinierungsinstruments. Je nachdem wie konkret dann die Antworten auf solche Fragen sind, könnte sich der Euro-Gipfel aber durchaus auch zu einem Gremium entwickeln, in dem die wesentlichen Entscheidungen vorbereitet oder – zumindest faktisch – sogar getroffen werden und das deshalb zu einer Art „Wirtschaftsregierung“ für die Eurozone wird. Solange der Euro-Gipfel nicht förmlich Kompetenzen der EU-Organen für sich in Anspruch nimmt, bestehen dagegen unionsrechtlich keine Bedenken.

Die Vertragsparteien, die noch eine eigene Währung haben, sind nur gelegentlich an den Euro-Gipfeln beteiligt. Nach Art. 12 Abs. 3 nehmen sie nur an Gesprächen zu bestimmten Themen teil. Mindestens einmal jährlich kommen alle Vertragsparteien zusammen, um über Fragen der Umsetzung des Fiskalpakts zu sprechen. Ansonsten werden diese Vertragsparteien und die Mitgliedstaaten, die nicht Vertragsparteien sind, vom Präsidenten des Euro-Gipfels nur unterrichtet.

Neben der Kommission ist als weiteres Unionsorgan auch das Europäische Parlament in diese intergouvernementale Vereinbarung einbezogen. Nach Art. 12 Abs. 5 kann der Präsident des Parlaments eingeladen werden, um gehört zu werden. Außerdem legt der Präsident des Euro-Gipfels dem Parlament nach jeder Tagung einen Bericht vor. Ergänzt wird die parlamentarische Beteiligung durch Art. 13. Eine Konferenz von Vertretern der einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments soll u.a. haushaltspolitische Maßnahmen erörtern. Eine weitergehende Parlamentsbeteiligung ist nicht vorgesehen. Das mag man bedauern, ist aber Konsequenz der Verortung des Fiskalpakts außerhalb des EU-Rahmens und deshalb unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch das deutsche Verfassungsrecht schreibt für völkerrechtliche vereinbarte Maßnahmen keine weitergehende parlamentarische Beteiligung vor.

d) Verknüpfung zwischen Fiskalpakt und ESM

Aus Erwägungsgrund 5 des ESM-Vertrags⁷ ergibt sich, dass die dort vorgesehenen Finanzhilfen nur Mitgliedstaaten erhalten können, die den Fiskalpakt ratifiziert haben und der Verpflichtung aus Art. 3, eine Schuldenbegrenzung im nationalen Recht zu verankern, nachgekommen sind. Das wirkt sich allein auf die Eurostaaten aus, weil sie Vertragsparteien beider Verträge sind. Diese Verknüpfung soll „der Verstärkung der haus-

⁷ BT-Drs. 17/9045.

haltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“ dienen.

e) Einbindung in den Rechtsrahmen der EU

Der VSKS ist eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU. Die eigentlich beabsichtigte Vertragsänderung kam nicht zustande, weil Großbritannien (und wohl auch Tschechien) dazu nicht bereit war. In den Erwägungsgründen des Fiskalpakts bringen die Mitgliedstaaten aber zum Ausdruck, dass sie den Inhalt dieses Vertrags baldmöglichst in die Unionsverträge einfügen wollen. Art. 16 nennt für entsprechende Schritte einen Zeitraum von fünf Jahren. Das wird allerdings nur gelingen, wenn die nach Art. 48 EUV für Vertragsänderungen erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten erreicht werden kann.

3. Bewertung

Der Fiskalpakt ist nur ein Element der verschiedenen Maßnahmen zur wirtschafts- und insbesondere fiskalpolitischen Absicherung der Wirtschafts- und Währungsunion. Als solches sollte er mit dazu beitragen können, zumindest längerfristig der Verschuldungsneigung der Mitgliedstaaten wirksamer zu begegnen.

Seine Wirkungen dürften in Deutschland kaum wesentlich über die bereits in Art. 109 Abs. 3, 115 GG vorgesehene Schuldenbremse hinausgehen. Er dient zudem im Ergebnis wie diese Vorschriften der Erfüllung der Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin aus Art. 126 AEUV, die Art. 109 Abs. 2 GG Bund und Ländern gemeinsam aufträgt. Deshalb führt er zu keinen verfassungsrechtlich problematischen Beschränkungen der innerstaatlichen Budgetverantwortung. Vielmehr dient er gerade der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft.⁸

Nach einer Ansicht soll die Betrauung der EU-Organe mit Aufgaben im Rahmen des Fiskalpakts unionsrechtlich problematisch sein.⁹ Anders als im Rahmen des ESM-Vertrags nehmen die Vertragsparteien die Unionsorgane im VSKS jedoch nicht im Wege der Organleihe in Anspruch. Die Vertragsparteien des VSKS gehen vielmehr davon aus, „dass die Europäische Kommission bei der Überprüfung der durch diesen Vertrag begründeten haushaltspolitischen Verpflichtungen im Rahmen der Befugnisse handeln wird, die ihr durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbe-

⁸ BVerfGE 89, 155 (205).

⁹ Pernice, International Agreement on a Reinforced Economic Union, Legal Opinion, 2012, S. 18 f.; Brantner/Giegold, Schwachpunkte des Fiskalpakts, 16.2.2012, S. 2.

sondere die Artikel 121, 126 und 136, übertragen wurde“.¹⁰ EZB und Parlament werden ebenfalls durch den VSKS nicht verpflichtet, sondern nur zur Kooperation eingeladen. Das führt zwar zu einer eigenartigen Verschränkung von Unionsrecht und Völkervertragsrecht. Durchgreifende unionsrechtliche Bedenken bestehen dagegen jedoch nicht. Die Unionsorgane dürfen auch sonst mit internationalen Organisationen und Staaten zusammenarbeiten (Art. 21 EUV, Art. 205 AEUV), deshalb sollte die im VSKS vorgesehene Kooperation ebenfalls zulässig sein.

Die generelle Vereinbarkeit des Fiskalpakts mit dem Unionsrecht sichern die Vertragsparteien zudem mit einer Kollisionsregel. Art. 2 Abs. 1 VSKS schreibt fest, dass der Vertrag in Übereinstimmung mit den Unionsverträgen ausgelegt und angewendet werden soll. Und Art. 2 Abs. 2 VSKS bestimmt ausdrücklich, dass der Vertrag nur insoweit gilt, wie er mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Insgesamt ist der Fiskalpakt daher sowohl mit dem Unionsrecht als auch mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar.

II. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus, BT-Drs. 17/9045

1. Anforderungen an das Zustimmungsgesetz

Der ESM-Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit Euro-Währung. Da er sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, ist nach Art. 59 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundestages erforderlich. Jedenfalls im Hinblick auf steuerrechtliche Regelungen ist er außerdem nach Art. 105 Abs. 3 GG im Bundesrat zustimmungspflichtig.

Der ESM-Vertrag sieht die Errichtung einer internationalen Finanzinstitution unter dem Namen „Europäischer Stabilisierungsmechanismus“ vor (Art. 1 Abs. 1). Es handelt sich daher nicht um eine Einrichtung der EU, sondern um eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die neben der EU steht. Das Unionsrecht erhält keine Rechtsgrundlage für ein solches Instrument. Deshalb ist die Regelung in einem solchen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten möglich. Der vorgesehene Art. 136 Abs. 3 AEUV überträgt keine Hoheitsrechte auf die EU, sondern stellt nur klar, dass die Mitgliedstaaten für die Errichtung des ESM zuständig sind.

Die Organe dieser internationalen Organisation erhalten Befugnisse, über von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Finanzmittel zu disponieren und die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang zu verpflichten. Insoweit handelt es sich um eine Übertragung von

¹⁰ So der 10. Erwägungsgrund des ESM-Vertrags.

Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, für die auch nach Art. 24 Abs. 1 GG eine bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich ist. Art. 23 GG ist demgegenüber (vorbehaltlich der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren 2 BvE 4/11) nicht anwendbar, da die Vertragsparteien keine Hoheitsrechte auf die EU übertragen und es sich auch ansonsten nicht um Angelegenheiten der Europäischen Union handelt.

Auch insoweit wird aber vertreten, „dass der ESM als ständige Finanzinstitution die vertraglichen Grundlagen für die Wirtschafts- und Währungsunion [...] in einem zentralen Punkt“ verändere. Er bewirke nämlich einen Systembruch, indem er „dauerhaft eine vertraglich gestützte Erwartung von Schuldnerländern auf finanzielle Solidarität“ bewirke und damit die Geschäftsgrundlage der Währungsunion berühre.¹¹

Insoweit ist richtig, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1993 zum Vertrag von Maastricht die no bailout-Klausel des Art. 104b EGV (heute: Art. 125 AEUV) als Element der Stabilitätsorientierung der Währungsunion erwähnt hat, das bewirkt, dass „ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann“.¹² Die Glaubwürdigkeit dieser Regelung war aber von vornherein gering. Nur deshalb konnte sich insbesondere Griechenland lange Zeit so stark verschulden, ohne nennenswert höhere Zinsen zahlen zu müssen als andere Staaten. Die Finanzmärkte gingen nämlich von einem bailout aus. Auch weil eine solche Hilfe fraglich war bzw. von Bedingungen abhängig gemacht wurde, kam es zu den Finanzierungsproblemen.

Die verschiedenen Beistandsinstrumente seit Mai 2010 einschließlich des ESM beruhen durchweg auf einer Kombination von Finanzhilfen und strengen Auflagen. Sie schützen die Finanzstabilität und versuchen gleichzeitig, die Stabilitätsorientierung der von der Zahlungsunfähigkeit bedrohten Mitgliedstaaten wiederherzustellen. Daher handelt es sich auch beim ESM um keinen Systembruch, sondern um ein Instrument, das erforderlich geworden ist, weil Art. 125 AEUV die Erwartungen nicht erfüllen konnte. Der ESM dient ebenso wie der Fiskalpakt der aufgrund der Umstände nötig gewordenen Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft. Daher ist für das Zustimmungsgesetz keine Zweidrittelmehrheit analog Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erforderlich.

2. Inhalt des Vertrags

Der ESM als dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus soll die bisherigen nur vorübergehend gewährten Hilfen an notleidende Mitgliedstaaten ersetzen oder ergänzen.

¹¹ Herdegen, FAZ vom 5.4.2012, S. 7.

¹² BVerfGE 89, 155 (205).

Sein Zweck ist es nach Art. 3, Finanzmittel zu mobilisieren, um ESM-Mitgliedern mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen Stabilitätshilfen bereitzustellen. Die Hilfen erfolgen nur „unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen“ und setzen voraus, dass sie „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar“ sind. Der ESM darf zur Mittelbeschaffung Kredite aufnehmen.

Vertragsparteien sind die Mitgliedstaaten, die den Euro bereits eingeführt haben. Der ESM-Vertrag steht nach seinem Art. 2 weiteren Mitgliedstaaten offen, sobald die für sie geltende Ausnahmeregelung nach Art. 140 AEUV aufgehoben ist. Organe des ESM sind der Gouverneursrat, das Direktorium und der Geschäftsführende Direktor. Bei der Organisationsstruktur – und nicht nur hier - finden sich damit deutliche Parallelen zum Internationalen Währungsfonds.

Art. 3 ESM-Vertrag beschreibt es als Zweck des ESM, „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“

3. Bewertung

Der ESM-Vertrag stellt sicher, dass alle wesentlichen Entscheidungen im Gouverneursrat und im Direktorium einvernehmlich getroffen werden, so dass keine Vertragspartei und damit auch Deutschland nicht überstimmt werden kann. Solange sichergestellt ist, dass neben dem deutschen Mitglied des Gouverneursrats, dem Bundesfinanzminister, auch das deutsche Mitglied im Direktorium an Entscheidungen des Bundestages gebunden ist, legt der Vertrag eine ausreichende Basis für eine starke Parlamentsbeteiligung auch in den Fällen, in denen er nicht selbst ausdrücklich eine Zustimmung der beteiligten Staaten vorsieht.

Auf Einzelheiten des Vertrags kann hier nicht eingegangen werden. Es sind jedoch keine Regelungen ersichtlich, die mit dem deutschen Verfassungsrecht kollidierten.

III. Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), BT-Drs. 17/9048

§ 1 enthält Gewährleistungsermächtigungen, deren Erteilung nach Art. 115 Abs. 1 GG in der Form eines Bundesgesetzes erfolgen muss. § 2 erwähnt die im ESM-Vertrag geregelten Aufgaben und Instrumente des ESM.

1. Parlamentsbeteiligung

§ 3 soll die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung erforderliche Beteiligung des Deutschen Bundestages ausgestalten. Der Gesetzentwurf enthält insoweit noch eine Lücke, die durch den Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Ausschuss-Drs. 17/4410, gefüllt werden soll. Die dort vorgesehenen §§ 3-7 regeln die Parlamentsbeteiligung in Angelegenheiten des ESM.

2. Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung

Nach § 4 des Entwurfs entscheidet das Bundestagsplenum über Angelegenheiten, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen. Zwei entsprechende Fälle regelt § 4 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich. Durch das Wort „insbesondere“ wird jedoch deutlich, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist, der Bundestag also auch andere Angelegenheiten als solche, die seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, ansehen kann. Die deutschen Vertreter im Gouverneursrat oder im Direktorium des ESM dürfen Beschlussvorschlägen nur zustimmen oder sich enthalten, wenn das Bundestagsplenum einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.

§ 5 sieht vor, dass der Haushaltsausschuss in „allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten“ des ESM zu beteiligen ist. In vier in § 5 Abs. 2 Satz 1 erwähnten Fällen soll die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses erforderlich sein. § 5 Abs. 2 Satz 2 ff. begründet auch hier ein imperatives Mandat für die deutschen Vertreter in den Kollegialorganen des ESM. Und § 5 Abs. 3 des Entwurfs verlangt eine Beteiligung des Haushaltsausschusses darüber hinaus in allen „nicht von Absatz 2 erfassten Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren“.

Wie im gerade neu gefassten Stabilisierungsmechanismusgesetz¹³ soll nach § 6 ein kleines Sondergremium im Falle des beabsichtigten Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch den ESM entscheiden, wenn die Angelegenheit so vertraulich ist,

¹³ BT-Drs. 17/9145.

dass bereits die Tatsache der Beratung oder Beschlussfassung geheim gehalten werden muss. § 7 regelt die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung.

3. Bewertung

Die Beteiligungsvorschriften orientieren sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und speziell an dessen Urteil vom 28.2.2012 (2 BvE 8/11).

a) Plenum

Dass das Bundestagsplenum grundsätzlich über alle Fragen zu entscheiden hat, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

b) Haushaltsausschuss

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Rechtsprechung darauf ab, dass der Bundestag seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahren muss. § 5 des Entwurfs stellt diesem Begriff den der Haushaltsverantwortung des Bundestages zu Seite und knüpft daran Zuständigkeiten des Haushaltsausschusses. Insoweit handelt es sich allerdings um keinen durch die Rechtsprechung vorgegebene Unterscheidung. Wann die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührt ist, ohne dass gleichzeitig die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen ist, bleibt unklar. Wie sich aus § 5 Abs. 2 des Entwurfs schließen lässt, sind insbesondere Angelegenheiten gemeint, in denen zwar nicht wesentliche Grundentscheidungen, aber wichtige Folgenentscheidungen zu treffen sind, oder bei denen es um Materien geht, die bereits im ESM-Vertrag, dem der Bundesgesetzgeber dann schon zugestimmt hätte, hinreichend bestimmt geregelt sind.

Wenn es sich insoweit nicht um Fragen der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung handelt, dann ergibt sich jedenfalls aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Pflicht zu einer Beteiligung des Bundestages. Vielmehr geht es um Angelegenheiten im Vollzug bundesgesetzlicher Vorschriften, die ohne eine Beteiligungsvorschrift von der Bundesregierung allein wahrzunehmen wären. Dementsprechend gibt es im Zusammenhang mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds, keine vergleichbaren Beteiligungsregelungen, obwohl dort ebenfalls Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen getroffen werden können.

Im Hinblick darauf, dass es nicht leicht sein dürfte, eine genaue Grenzziehung zwischen Gegenständen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen und solchen,

die nur die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, erscheint es aber gut nachvollziehbar, bei den in § 5 Abs. 2 erwähnten wichtigen Entscheidungen eine Beteiligung des Bundestages in Form seines Haushaltsausschusses vorzusehen. Ob damit ein imperatives Mandat für die deutschen Vertreter in den ESM-Gremien verbunden sein muss, erscheint jedoch fraglich. Der Gesetzgeber bezieht den Haushaltsausschuss damit in einer Weise in die Erfüllung exekutiver Aufgaben mit ein, die nicht verfassungsrechtlich geboten ist, sondern wegen der damit einhergehenden Vermischung von Exekutiv- und Legislativaufgaben sogar verfassungsrechtlich problematisch sein könnte.

Dasselbe gilt erst recht für § 5 Abs. 3 des Entwurfs, der den Kreis der ESM-Angelegenheiten, an denen der Haushaltsausschuss zu beteiligen ist, noch weiter zieht; denn er nennt auch alle in Absatz 2 nicht erfassten Fälle. Geht man davon aus, dass der nicht definierte Begriff des Berührens der Haushaltsverantwortung jeden finanziell relevanten Fall einbezieht, dann dürfte es kaum etwas im Rahmen des ESM geben, an dem der Bundestag nicht beteiligt werden muss.

c) Sondergremium

aa) Im Stabilisierungsmechanismusgesetz hatte der Bundestag zunächst ein Neunergremium vorgesehen, das in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder besonderer Vertraulichkeit die Beteiligungsrechte des Bundestags wahrnehmen sollte. Dieses Sondergremium soll nach § 3 Abs. 3 StabMechG n.F. nur noch im Falle des Aufkaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt zuständig sein, wenn die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend macht. Entsprechendes regelt nun auch § 6 Abs. 1 des Entwurfs für den ESM.

Das wird dazu führen, dass in allen anderen Fällen das Bundestagsplenum oder der Haushaltsausschuss entscheiden müssen. Daher kann es sein, dass das Plenum auch dann zuständig ist, wenn sich eine Angelegenheit in der Praxis ausnahmsweise doch als so vertraulich oder so eilbedürftig erweist, dass die Befassung des Plenums dem nicht gerecht werden kann.

bb) Der Gesetzgeber würde bei der unveränderten Umsetzung des Entwurfs Regelungsspielräume ungenutzt lassen, die das Bundesverfassungsgericht eröffnet hat. Diese Spielräume ergeben sich aus einigen Passagen des Urteils vom 28.2.2012. Das Bundesverfassungsgericht stellt dort zunächst fest: „Der Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages kann es rechtfertigen, dass der Deutsche Bundestag in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen für ein zügiges Handeln und gegen das Bekanntwerden geplanter Maßnahmen trifft, wenn ansonsten eine sach-

angemessene parlamentsinterne Entscheidungsfindung nicht gewährleistet ist.“¹⁴ Damit erkennt es an, dass auch die besondere Eilbedürftigkeit besondere Formen der Beteiligung rechtfertigen können.

Dementsprechend fährt das Bundesverfassungsgericht fort: „Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages in Fällen besonders eilbedürftiger Entscheidungen ist ein anerkennenswerter Belang und kann es angezeigt sein lassen, Beratung und Beschlussfassung über einen Gegenstand nicht im Plenum durchzuführen, wenn dieses nicht kurzfristig genug zusammentreten und aufgrund der Zeitnot nicht sachgerecht beraten und beschließen kann.“¹⁵

Später definiert das Bundesverfassungsgericht abstrakt die Voraussetzungen für eine vom Regelfall der Plenumbefassung abweichende Beteiligungsregelung. Dort heißt es: „Erfolgt die Delegation der Entscheidungsbefugnisse im Interesse besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit, muss sie zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf wenige Ausnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein.“¹⁶ Der Ausschluss wegen besonderer Eilbedürftigkeit setzt voraus, „dass die Maßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde, dass es daher der in Aussicht genommenen Größe des Sondergremiums bedarf und dass sie unmittelbar im Anschluss an die Beratung und Beschlussfassung auch tatsächlich umgesetzt werden soll und umgesetzt wird.“¹⁷

Der Ausschluss wegen besonderer Vertraulichkeit setzt voraus, dass die Geheimschutzordnung des Bundestages keine ausreichende Vorsorge bietet, weil „über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen.“¹⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar gleichzeitig darauf hingewiesen, dass seiner Ansicht nach keine Gründe dafür ersichtlich seien, dass eine der Maßnahmen der EFSF in diesem Sinne besonders eilbedürftig sein könnte.¹⁹ Und für andere Fälle als den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt konnte es keine Anzeichen für besondere Vertraulichkeit erkennen.²⁰ In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass dem EFSF neue Instrumente zur Verfügung gestellt wurden, für die es in der Praxis

¹⁴ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 141.

¹⁵ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 142.

¹⁶ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 144.

¹⁷ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 145.

¹⁸ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 149.

¹⁹ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 145 f.

²⁰ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 151.

vor dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch keine Anwendungsfälle gab. Der ESM-Vertrag sieht dieselben Instrumente vor. Sollte es in der Praxis zu solchen Fällen kommen, lässt sich nicht ausschließen, dass über den Einzelfall der Sekundärmarktkäufe hinaus doch noch Situationen eintreten, die sich als besonders eilbedürftig oder besonders vertraulich erweisen. Dafür könnte der Gesetzgeber Vorsorge treffen, indem er die abstrakten Definitionen des Bundesverfassungsgerichts aufgreift und eine Regelung trifft, die es ermöglicht in einem solchen Ausnahmefall das Sondergremium oder jedenfalls den Haushaltsausschuss entscheiden zu lassen.

cc) Neben der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28.2.2012 allein thematisierten Funktionsfähigkeit des Bundestages gibt es auch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang, die beeinträchtigt werden könnten, wenn die Beteiligungsrechte des Bundestages über das angemessene Maß ausgedehnt werden. Gerade im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen Staaten kommt der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung und der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Handlungsfähigkeit nach außen in anderen Entscheidungen Verfassungsrang zuerkannt.²¹ Die Bundesregierung und der Gesamtstaat müssen nach außen und auch in den Gremien der EFSF und des ESM handlungsfähig bleiben.

Maßstab für diese Handlungsfähigkeit sollte nicht allein sein, ob z.B. die Verzögerung, die durch die Befassung des Bundestagsplenums mit einer eilbedürftigen Angelegenheit entsteht, noch vertretbar ist. Vielmehr sollte nach dem Grundsatz „gleiches Recht für alle“ in die Überlegung auch einbezogen werden, ob die Parlamente in allen betroffenen Staaten in gleicher Weise beteiligt werden könnten, ohne dass das zu einem faktischen Stillstand der internationalen Gremien führte.²²

Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam, die Beteiligung des Bundestages auf die Fragen zu beschränken, die sein Budgetrecht und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen. Denn nur in diesem Bereich ergibt sich nach der Rechtsprechung eine vom Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratieprinzip und den Abgeordnetenrechten hergeleitete Pflicht zur Beteiligung. Soweit es um Fragen der Ausführung des Haushalts gehen, die diese Gesamtverantwortung nicht berühren, spricht eine Vermutung dafür, dass es sich um einen der Exekutive zugewiesenen Bereich handelt, in dem ein Zustimmungsvorbehalt zu allen Einzelfragen problematisch wäre. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass auch das Handeln der Bundesregie-

²¹ BVerfGE 90, 286 (364); 108, 34 (45).

²² S. dazu Häde, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012, S. 41.

nung demokratisch legitimiert ist.²³ Das spricht zumindest dafür, den Kreis der zusätzlich erfassten Angelegenheiten nicht zu weit zu ziehen

IV. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes, BT-Drs. 17/9049

Der Entwurf sieht in seinem Art. 1 Änderungen des Bundesschuldenwesengesetzes vor, die die Einführung von Umschuldungsklauseln ermöglichen. Art. 2 enthält eine Folgeänderung des Schuldverschreibungsgesetzes. Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden.

Der Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Ausschuss-Drs. 17/4411, schlägt die Einfügung eines Art. 2a vor, der § 9 Abs. 1 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) ändern soll. Diese Vorschrift sieht seit der Änderung durch das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 24.2.2012²⁴ vor, dass das Gremium nach § 10a FMStFG über die Aufhebung einer gesperrten Kreditermächtigung entscheiden soll. Der Entwurf will diese Kompetenz grundsätzlich auf den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übertragen. Das Gremium nach § 10a FMStFG soll nur noch dann zuständig sein, wenn dies aus Gründen besonderer Vertraulichkeit erforderlich ist. Auf diese Weise soll § 9 Abs. 1 FMStFG an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.2012 angepasst werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Änderung bestehen nicht. Allerdings erscheint fraglich, ob sie erforderlich ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts betraf nämlich die im Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG) geregelte Mitwirkung des Bundestages an Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Anders als das StabMechG bezieht sich das FMStFG nicht auf die im Urteil besonders hervorgehobene „Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages in einem System intergouvernementalen Regierens“.²⁵

Selbst wenn man die dort vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auf rein innerstaatliche Sachverhalte übertragen wollte, läge im Falle des § 9 Abs. 1 FMStFG keine Situation vor, in der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betroffen wäre. Dort geht es um eine Kreditermächtigung für das Bundesfinanzministerium zur Deckung von bestimmten Aufwendungen des Fi-

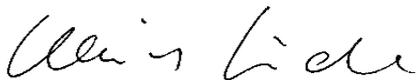
²³ Vgl. z.B. BVerfGE 107, 59 (87 f.).

²⁴ BGBl. 2012 I, S: 206.

²⁵ Vgl. BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 109.

nanzmarktstabilisierungsfonds und nicht um Gewährleistungen, in deren Zusammenhang fremdbestimmte Entscheidungen oder Automatismen zu befürchten wären. Diese Ermächtigung bestand ursprünglich ungesperrt in Höhe von 70 Mrd. Euro und wurde später auf 50 Mrd. Euro herabgesetzt. Erst bei der erneuten Erhöhung auf 70 Mrd. Euro durch das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurden 30 Mrd. Euro gesperrt. Ähnlich wie bei qualifizierten Sperrvermerken, die dem Haushaltsausschuss die Entscheidung über die Freigabe von Ausgabenansätzen vorbehalten, handelt es sich bei dieser Sperre um eine wohl grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässige Beteiligung des Parlaments am Haushaltsvollzug, die jedoch nicht verfassungsrechtlich geboten ist. Da in einem solchen Fall überhaupt keine Beteiligung des Bundestages erforderlich wäre, sollte es sehr viel eher zulässig sein, statt des Plenums oder des Haushaltsausschuss ein kleines Gremium mit der Entsperrung von Ausgaben oder Kreditaufnahmeermächtigungen zu betrauen.

Frankfurt (Oder), den 2. Mai 2012



Professor Dr. Ulrich Häde