



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Christian Calliess, Boltzmannstr. 3, 14195 Berlin

Freie Universität  Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Boltzmannstraße 3
Postanschrift: Van't-Hoff-Str. 8
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-51456

Fax +49 30 838-53012

E-Mail europarecht@fu-berlin.de

Bearb.-Zeichen Ca/Ma

15. September 2011

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am Montag, den 19. September 2011

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Dr. 17/6916) und zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (BT-Dr. 17/6945)

Die beiden Vorlagen (BT-Dr. 17/6916 und BT-Dr. 17/6945) entsprechen verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7.9.2011 konkretisiert hat.¹

Soweit der Deutsche Bundestag seine ihm zustehenden Beteiligungsrechte hinsichtlich der EFSF (bzw. künftigen ESM) auf Ausschussebene wahrnimmt, sollte dies durch einen neu einzurichtenden „Stabilitätsausschuss“, bestehend aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer, erfolgen.

¹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

I. Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Dr. 17/6916)

1. Zu Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs

Die Regelung setzt den Rahmen der Gewährleistungsermächtigung mit 211, 0459 Milliarden Euro in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise fest. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber hinsichtlich des Gewährleistungsvolumens und der Bewertung der Eintrittsrisiken ein Einschätzungsspielraum zu, den das Gericht anhand des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) nur auf eine evidente Überschreitung äußerster Grenzen hin kontrolliert.² Diese Evidenzschwelle könnte dann überschritten sein, wenn im Gewährleistungsfall die Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe, mithin eine Entleerung des Budgetrechts in seinem Kernbereich droht.

2. Zu Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 und Abs. 3 des Gesetzesentwurfs

In dieser Regelung werden die reformierten Befugnisse der EFSF sowie deren Vergabemodus europarechtskonform und verfassungsrechtskonform aufgenommen.

a) Europarechtskonformität

Mit Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs wird das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, für Finanzierungsgeschäfte, welche die im Rahmen des sog. Rettungsschirms gegründete Zweckgesellschaft des EFSF tätigt, um bestimmte Notmaßnahmen zugunsten eines Euro-Staates durchzuführen, Gewährleistungen zu übernehmen. Diese Gewährleistungen für Finanzierungsgeschäfte der Zweckgesellschaft lassen sich formal von etwaigen Gewährleistungsübernahmen für Verbindlichkeiten von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes unterscheiden. Durch die in Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfs geregelten Notmaßnahmen werden somit keine Verbindlichkeiten eines Euro-Staates übernommen. Die so durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der EFSF organisierten Finanzhilfen verstoßen daher formal nicht gegen den als „No-Bail-Out-Klausel“ bekannt gewordenen Art. 125 AEUV, sofern sie als vorübergehende Nothilfen der Stabilität des Euro insgesamt dienen und unter der Bedingung der Wiederherstellung eines europarechtskonformen Haushalts gewährt werden.³ Für die Zukunft, insbesondere mit Blick auf den ESM, bestätigt der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV diese Rechtslage.

² BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 130 und Ls. 5).

³ Ausführlich Calliess, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 62,

Da auch die durch die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes am 21. Juli 2011 im Vergleich zur bestehenden Regelung neu beschlossenen Notmaßnahmen nach Art. 1 § 1 Abs. 2 S. 3 des Gesetzesentwurfs nur „zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren“ erfolgen, zielen auch diese auf den Erhalt der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt ab und sind somit rechtmäßig.

b) Verfassungsrechtskonformität

Verfassungsrechtlich zwingend ist – in Übereinstimmung mit dem Europarecht – weiterhin die durch die Regelung des Art. 1 § 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs gewährleistete strenge Konditionalität der Notmaßnahmen. Die Regelung genügt den Vorgaben des BVerfG an die inhaltliche Bestimmtheit.

Über den Gesetzesentwurf hinaus wäre in rechtspolitischer Perspektive zu erwägen, ob der Bundestag nicht eine Regelung für den Fall anstoßen sollte, dass der betreffende Mitgliedstaat dem festgelegten Programm zur europarechtlich gebotenen Wiederherstellung der Stabilität seines Haushalts nicht nachkommt. Um insoweit einen „moral hazard“ zu vermeiden und Anreize zur Haushaltssanierung aufrechtzuerhalten, empfiehlt es sich im Rahmen der zu schließenden Vereinbarung über die Notmaßnahmen und damit im präventiven Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat ein Umschuldungsprogramm für den Fall festzulegen, dass die Haushaltssanierung scheitert. Mit Blick auf die Zukunft bietet insoweit der neu gefasste Art. 136 Abs. 3 AEUV Ansätze zu einem abgestuften Vorgehen. Danach stehen Nothilfen schon jetzt unter der Bedingung strenger Konditionalität, einschließlich der Kontrolle des nationalen Haushalts. Künftig sollten Nothilfen nur unter der zusätzlichen Bedingung gewährt werden, dass der betreffende Mitgliedstaat freiwillig den Weg in die Umschuldung geht, falls er den ihm auferlegten Programm nicht nachkommen kann. Soweit mit Blick auf die Einführung sog. „Collective Action Clauses“ ab 2013 nicht schon erfolgt, ist ein geeigneter verfahrensrechtlicher Rahmen für das sich anschließende Vorgehen in der Zukunft zu schaffen, möglicherweise in einem Protokoll zu den europäischen Verträgen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend für den Vergabemodus der Notmaßnahmen, ist die Sicherung hinreichender Einflussmöglichkeiten des Bundestages. Verfassungsrechtlich unabdingbar sind daher die in Art. 1 § 1 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen, einvernehmlich zu treffenden Feststellungen.

insbes. S. 48 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Zeitschrift für europarechtliche Studien 2011, S. 213 ff.).

II. Anmerkungen zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hinsichtlich der Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen (BT-Dr. 17/6945)

Was die konkrete Beteiligung des Bundestages angeht, ist Art. 1 § 1 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs mit Blick auf das Urteil des BVerfG offengeblieben.

1. Vorgaben des Urteils des BVerfG vom 7.9.2011 und ihre Bewertung

Die im Lissabon-Urteil zu Recht betonte Integrationsverantwortung des Bundestages wird im Urteil um eine Budgetverantwortung ergänzt. Die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG konstituieren ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie, nach welchem der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen, gerecht werden kann.

Konkret folgert das Urteil, dass der Bundestag bzw. sein Haushaltsausschuss künftig der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss, in diesem Sinne soll der geltende § 1 Abs. 4 StabMechG verfassungskonform ausgelegt werden.

Jedoch bleibt insoweit manches unklar, unter anderem:

a) Gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG a.F. musste sich die Bundesregierung vor der Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der EFSF „bemühen“, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Die Formulierung ist insoweit mehrdeutig, als ihr nicht klar zu entnehmen ist, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen, um dessen Herstellung sich die Bundesregierung „bemüht“, nicht erzielt werden kann. Nach Auffassung des Zweiten Senats ist diese gesetzliche Vorgabe nun zur Gewährleistung der parlamentarischen Haushaltsautonomie verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Bundesregierung grundsätzlich verpflichtet ist, vor Übernahme von Gewährleistungen jeweils die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen.⁴

Das Gericht führt an anderer Stelle zu Recht aus, dass jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden müsse und ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auch bei der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln zu sichern sei.⁵ Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass das BVerfG sich hinsichtlich § 1 Abs. 4 StabMechG a.F. darauf beschränkt, den Umfang der Bindungswirkung der

⁴ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 139 -141).

⁵ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 122-128).

Stellungnahme des Haushaltsausschusses vor der Übernahme von Gewährleistungen zu erweitern, nicht aber unter bestimmten Umständen eine Entscheidung des Plenums einfordert.

Im Lichte der allgemeinen Überlegungen des BVerfG⁶ sollten sowohl die grundlegende Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat Hilfen aus dem Rettungsschirm erhalten kann, als auch alle weiteren wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich der Nothilfen im Plenum und nicht in einem Ausschuss gefällt werden. Die Regierung wäre dadurch in der Pflicht, den Bundestag zu überzeugen und könnte ihrer Europapolitik auf diesem Wege eine gesteigerte demokratische Legitimation verschaffen. Eine solche Legitimation ist unabdingbar, wenn man verhindern will, dass die EU im Ergebnis zwar nicht an der Euro-Krise, aber an der erodierenden Akzeptanz der Bürger zerbricht.

Routinefragen zur Auszahlung einzelner Tranchen lassen sich sodann unter Verzicht auf eine Erörterung im Plenum allein im zuständigen Ausschuss entscheiden.

b) Ein zweites Problem ist in der Tatsache zu sehen, dass das Gericht die von ihm als verfassungskonforme Auslegung bezeichnete Vorgabe für die Interpretation des Art. 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG weder verfassungsrechtlich genauer herleitet, noch mit Blick auf ihre Folgen einordnet. So bleibt offen, ob eine Statuierung der Pflicht der Bundesregierung, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen, mit dem derzeitigen Wortlaut der Norm in Einklang zu bringen ist.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Fraktionsantrag die Beteiligung des Bundestages mit Art. 1 § 1 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs im Lichte des Urteils neu regeln will.

c) Insbesondere ist dem an dieser Stelle äußerst knappen Urteil nicht zu entnehmen, aufgrund welcher verfassungsrechtlichen Vorgaben sich die Auslegung des Gerichts ergibt; insbesondere wird kein Bezug zu den Beteiligungsrechten aus Art. 23 GG hergestellt.

Diese Norm (samt der sie konkretisierenden Begleitgesetze) sollte, wo erforderlich in analoger Anwendung, der eigentliche Anknüpfungspunkt für eine Ausgestaltung der Parlamentsrechte sein. Insoweit könnte für die Zukunft von Interesse sein, dass die Vorschrift des § 9 Abs. 4 S. 4 EUZBBG in Übereinstimmung mit der Formulierung des § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG die Bundesregierung bei Vorhaben der EU vor der abschließenden Entscheidung im Rat ebenfalls verpflichtet, sich um ein Einvernehmen mit dem Bundestag zu bemühen. Daher liegt es nahe § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG in Anlehnung an § 9 Abs. 4 EUZBBG zu ändern. Aus dem dort niedergelegten Verfahren ergibt sich im Ergebnis eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages, von der nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann.⁷ Ob allerdings das als Ausnahme zu verstehende Abweichungsrecht

⁶ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 122-128).

⁷ Ausführlich 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.).

der Bundesregierung im Kontext der Budgetverantwortung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendung kommen kann, wird wegen der knappen Begründung und der unzureichenden normativen Verankerung durch das Gericht nicht hinreichend deutlich. Da Art. 23 Abs. 3 GG samt seiner einfachgesetzlichen Konkretisierungen Ausdruck des erforderlichen Kompromisses zwischen notwendiger Handlungsfähigkeit der Exekutive und gebotener Beteiligung des Bundestages ist, könnte sich der Bundestag bei der Ausgestaltung seiner Rechte an der insoweit einschlägigen Verfassungsvorschrift orientieren.

Demgegenüber verfolgt das BVerfG wohl einen anderen – im Urteil freilich nicht wirklich transparent gemachten – Ansatz, der sich vom Europartikel des Grundgesetzes lösen und die Zustimmung des Bundestages über die im Lissabon-Urteil statuierte Integrationsverantwortung für den Bereich des Haushalts in einer entsprechenden Budgetverantwortung verorten will.

3. Schlussfolgerungen mit Blick auf den Antrag

Das dem Antrag zugrundeliegende abgestufte Beteiligungsmodell des Bundestages an Entscheidungen der EFSF entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom September 2011 konkretisiert hat.

a) Die Inanspruchnahme einer jeden Notmaßnahme, wie sie Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfs definiert, verlangt daher im Einzelnen die vorherige Zustimmung des Parlamentsplenums durch Beschluss. Auf Grund des erhöhten Gewährleistungsvolumens sowie der erweiterten Instrumente der EFSF genügt die vorherige Zustimmung allein des Haushaltsausschusses verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Auch die – insoweit freilich nicht auf den ersten Blick zu erschließenden – Ausführungen des BVerfG⁸ verdeutlichen, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages in Relation zur konkreten Ausgestaltung der Bestimmtheit der Höhe, des Zweckes, des Vergabemodi, des möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungsübernahme stehen. Deswegen ist es auch verfassungsrechtlich geboten, dass – wie es der Fraktionsantrag auch vorsieht – Änderungen des Gewährleistungsrahmens, der Hilfsinstrumente sowie der Übergang zum ESM ebenfalls einem vorherigen Zustimmungsbeschluss im Plenum unterliegen.

b) Der vorgesehenen Ausnahmeregelung für Fälle besonderer Vertraulichkeit oder Eilbedürftigkeit sind im Lichte des Urteils vom 7.9.2011 enge Grenzen zu ziehen. Der Bundestag hat organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die weitestgehend eine vorherige Zustimmung zumindest auf Ausschussebene gewährleisten. Nur soweit dies nicht möglich ist, kommen nachträgliche Rechte des Bundestages in Betracht.

⁸ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 139 -141 einerseits sowie Rn. 122-128 andererseits.

c) Weiterhin sichert der Fraktionsantrag den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangten hinreichenden parlamentarischen Einfluss⁹ auf die der EFSF zur Verfügung stehenden Instrumente, indem er eine vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses zu deren operativen Leitlinien vorsieht. Die vorgesehene Zustimmung durch den Haushaltsausschuss zu nicht den Gewährleistungsrahmen erhöhenden Änderungen der den Programmstaaten auferlegten Konditionen entspricht ebenfalls dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe. Hinsichtlich der Auszahlung einzelner Tranchen sichert das Recht des Bundestagplenums, die Bundesregierung zu einer diesbezüglichen Neubewertung zu veranlassen, einen verfassungsrechtlich hinreichenden parlamentarischen Einfluss ab. Dem Bundestag obliegt im Rahmen seiner Einflussnahme insbesondere die Prüfung, ob betreffende Mitgliedstaaten die ihnen auferlegten Auflagen erfüllen. Sollte der gesetzlich unregelmäßige Fall eintreten, dass ein Mitgliedstaat Konditionen nicht erfüllt und sich zukünftig ein Umschuldungsprogramm empfiehlt, so hat ebenfalls das Plenum über die dann erforderliche Neuausrichtung der Notmaßnahmen zu entscheiden.

d) Das zeitnahe und umfassende Informationsrecht des Haushaltsausschusses zu allen operativen Maßnahmen der EFSF, insbesondere der Auszahlung einzelner Tranchen, ist die verfassungsrechtlich unabdingbare Grundlage des Bundestages für die Wahrnehmung seiner Rechte.

e) Soweit der Fraktionsantrag Befugnisse des Haushaltsausschusses vorsieht, ist es rechtspolitisch überlegenswert, diese zukünftig einem neu einzurichtenden gemischten „Stabilitätsausschuss“ aus Vertretern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer (ohne Stimmrecht), zu übertragen. Nach einer ersten Einschätzung wäre dies rechtlich auf Grund der dem Bundestag zukommenden Geschäftsordnungsautonomie zulässig, bedarf jedoch ggf. einer vertieften Analyse der konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

f) Das unbeschränkte Befassungsrecht des Plenums ist aus Gründen der Parlamentsöffentlichkeit sowie zur Wahrung der Abgeordnetenrechte verfassungsrechtlich geboten. Es ist als Minderheitenrecht derart auszugestalten, dass einzelnen Abgeordneten das Antragsrecht zukommt, der Befassungsbeschluss sodann eine Parlamentsmehrheit erfordert.

⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Leitsatz 3 lit. c).