



Aktueller Begriff

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu ESM- und Fiskalvertrag

Mit Urteil vom 12. September 2012 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mehrere Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ausfertigung der Gesetze zur Änderung des Art. 136 AEUV, zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV) und zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (FiskalV) unter zwei Maßgaben abgelehnt: Bei der Ratifikation des ESMV muss völkerrechtlich sichergestellt werden, dass erstens keine Vorschrift des Vertrages so ausgelegt werden kann, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters höhere Zahlungsverpflichtungen als rund 190 Mrd. Euro begründet werden. Zweitens darf die Auslegung der Regelungen über die Unverletzlichkeit der Unterlagen des ESM und die Schweigepflicht aller für den ESM tätigen Personen nicht der umfassenden Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat entgegenstehen.

Hintergrund: Als Reaktion auf die Verschuldungskrise im Euro-Währungsgebiet beschloss der Europäische Rat am 25. März 2011, **Art. 136 AEUV** dahingehend **zu ändern**, dass den Euro-Staaten in einem neuen Abs. 3 die Errichtung eines Stabilitätsmechanismus gestattet wird. Am 2. Februar 2012 einigten sich die Euro-Staaten dann auf den **ESMV**, durch den der ESM als **internationale Finanzinstitution** gegründet wird, die ihren Mitgliedern unter strengen Auflagen Stabilitätshilfen gewähren darf. Die ESM-Mitglieder verpflichten sich, das genehmigte Stammkapital für die Gewährung von Finanzhilfen in Höhe von **700 Mrd. Euro** gemäß dem ESM-Beitragschlüssel, für Deutschland ca. 190 Mrd. Euro, aufzubringen. Dabei wird anfänglich nur ein Teil eingezahlt, während der Rest durch einstimmigen Beschluss des Gouverneursrats, bestehend aus Vertretern jedes Mitgliedstaats, jederzeit abgerufen werden kann (Art. 8, 9 ESMV). Ist ein ESM-Mitglied bei der Erfüllung seiner Zahlungsverpflichtungen säumig, so ergeht an die anderen Mitglieder ein revidierter erhöhter Kapitalabruf, um die volle Kapitaleinzahlung sicherzustellen (Art. 25 Abs. 2 ESMV). Sämtliche Stimmrechte des säumigen Mitglieds werden für die Dauer der Säumnis ausgesetzt (Art. 4 Abs. 8 ESMV). Die **Haftung eines jeden ESM-Mitglieds** ist ausdrücklich **„unter allen Umständen** auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital“ **begrenzt** (Art. 8 Abs. 5 ESMV). Eine Veränderung des Stammkapitals kann nur der Gouverneursrat einstimmig beschließen (Art. 10 ESMV). Weiterhin sind Regelungen über die Unverletzlichkeit der Dokumente und die berufliche Schweigepflicht aller für den ESM tätigen Personen enthalten (Art. 32, 34, 35 ESMV). Am 2. März 2012 wurde dann der **FiskalV** unterzeichnet, mit dem sich 25 EU-Staaten u.a. einer **Selbstbindung** hinsichtlich ihres **Abstimmungsverhaltens im Defizitverfahren** nach Art. 126 AEUV unterwerfen, und sich verpflichten, spezifische **Schuldenbremsen** in ihr nationales Recht aufzunehmen. Am 29. Juni 2012 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat die

Nr. 27/12 (18. September 2012)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

Zustimmungsgesetze zu den Verträgen jeweils mit Zweidrittelmehrheit. Zudem wurde das **ESM-Finanzierungsgesetz** (ESMFinG) beschlossen, mit welchem das aus Deutschland einzuzahlende und abrufbare Kapital gewährleistet wird und welches die Beteiligungs- und Informationsrechte von Bundestag und Bundesrat ausgestaltet.

Zur Entscheidung: Das BVerfG nimmt hier wegen der völkerrechtlichen Bindung an die Verträge nach erfolgter Ratifikation – anstelle der im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sonst üblichen Folgenabwägung – bereits eine **summarische Prüfung** der Erfolgsaussichten der Hauptsache vor. Prüfungsmaßstäbe des BVerfG sind das **Wahlrecht gemäß Art. 38 Abs. 1 GG** und die Grundsätze des **Demokratiegebots nach Art. 20 Abs. 1 und 2 und Art. 79 Abs. 3 GG**.

Soweit die Antragsteller eine Verletzung der in diesen Vorschriften verankerten **haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages** geltend gemacht haben, hält das BVerfG die Verfahren in der Hauptsache für zulässig. Wie in seinem Urteil vom 7. September 2011 zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm betont das BVerfG, dass auch in einem System intergouvernementalen Handelns der Bundestag die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten und jede größere ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes im Einzelnen bewilligen müsse. Das BVerfG hält das Haushalts- und Kontrollrecht des Bundestages nach summarischer Prüfung durch die Zustimmungs- und Begleitgesetzgebung nicht für verletzt: Mit der **Änderung des Art. 136 AEUV** werde die **stabilitätsgerichtete Ausrichtung der Währungsunion** nicht aufgegeben und es erfolge keine Kompetenzübertragung auf die EU. Der neue Abs. 3 eröffne lediglich die Möglichkeit, einen Stabilitätsmechanismus durch völkerrechtlichen Vertrag einzurichten. Durch dessen Ratifizierungsbedürftigkeit sei die Mitwirkung der nationalen Gesetzgebungsorgane sichergestellt. Der **ESMV** wahre die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages, sofern zweierlei völkerrechtlich sichergestellt sei: Zum einen müsse die in Art. 8 Abs. 5 ESMV festgelegte **Haftungsobergrenze für sämtliche Kapitalabrufe**, insbesondere auch für den Fall der Erhöhung des Stammkapitals, gelten. Zum anderen müsse die Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat trotz der Immunitäts- und Schweigepflichtregelungen gewährleistet bleiben. Einem verfassungsrechtlich problematischen zeitweisen Stimmverlust in den Gremien des ESM könne durch fristgerechte vollständige Zahlung Deutschlands vorgebeugt werden. Auch das **ESMFinG** binde den Bundestag durch die (verfassungskonform ausgelegten) Mitwirkungs- und Informationsrechte genügend in die Entscheidungsprozesse des ESM ein. Da der **Regelungsgehalt des FiskalIV der Schuldenbremse des GG** und des **Art. 126 AEUV** im Wesentlichen **entspreche** und der Vertrag nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts kündbar sei, verletzen auch seine Vorschriften nicht das Haushaltsrechts des Bundestages.

Ausblick: Nächster Schritt der Bundesregierung ist nun, bei der Ratifizierung die verfassungsrechtlich erforderliche Auslegung des ESMV in Bezug auf Haftungsobergrenze und Informationsrecht von Bundestag und Bundesrat völkerrechtlich verbindlich herbeizuführen. Dies könnte z.B. durch einen völkerrechtlichen Kündigungsvorbehalt, eine gemeinsame Erklärung aller ESM-Vertragspartner oder ein ergänzendes Protokoll erfolgen. Eine rein politische Interpretationserklärung wäre nicht ausreichend, da sie die anderen Vertragsstaaten nicht binden würde. Im Hauptsacheverfahren zu den anhängigen Verfassungsbeschwerden und Organstreitigkeiten wird das BVerfG die Gesetze einer genaueren Prüfung etwa dahingehend unterziehen, ob die Aufgabenverteilung zwischen Plenum und Haushaltsausschuss verfassungsgemäß ausgestaltet ist. Außerdem wird es sich mit der Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) im Zusammenhang mit Käufen von Staatsanleihen befassen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass durch ein Urteil des BVerfG keinerlei Bindungswirkung für Handlungen der EZB eintritt.

Quelle:

- BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012; <http://www.bundesverfassungsgericht.de>