



Ausarbeitung

Wahrnehmung der Beteiligungsrechte des Bundestages im Falle eines so genannten dritten Griechenlandpaketes durch den Europaausschuss des Bundestages

Wahrnehmung der Beteiligungsrechte des Bundestages im Falle eines so genannten dritten Griechenlandpaketes durch den Europaausschuss des Bundestages

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 – 160/15
Abschluss der Arbeit: 09.07.2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: XXXXXXXXXX

1. Fragestellung

Aktuell wird wegen der sich zuspitzenden Haushaltskrise Griechenlands darüber diskutiert, Griechenland ein so genanntes drittes Hilfspaket zur Verfügung zu stellen. Am 8. Juli 2015 hat Griechenland einen entsprechenden Antrag auf Gewährung von weiteren Darlehen (Stabilitätshilfe) des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gestellt (Art. 12, 13 und 16 ESMV¹).²

Stellt ein ESM-Mitgliedstaat, wie Griechenland, einen Antrag auf Stabilitätshilfen nach Art. 12, 13 und 16 ESMV so ergeht zunächst ein Beschluss des ESM-Gouverneursrats darüber, ob dem ESM-Mitglied **grundsätzlich** Stabilitätshilfe gewährt werden soll (Art. 13 Abs. 2 ESMV). Erst an diesen Beschluss schließen sich die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission (im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit mit dem IWF) und dem ESM-Mitgliedstaat über die Auflagen an, mit denen die Stabilitätshilfen verbunden werden (§ 13 Abs. 3 ESMV). Der Beschluss des Gouverneursrats (Art. 13 Abs. 2 ESMV) ist insoweit gewissermaßen das **Verhandlungsmandat** für die Europäische Kommission. Diesem Beschluss, d.h. dem Verhandlungsmandat, darf der deutsche Vertreter im ESM-Gouverneursrat³ jedoch nur zustimmen, wenn der Bundestag zuvor einen zustimmenden Beschluss gefasst hat (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 ESM-FinG⁴).

Vor diesem Hintergrund ist die Frage gestellt worden, ob auch der Europaausschuss des Bundestages (und nicht nur das Plenum) befugt ist, diesen Beschluss in Bezug auf das Verhandlungsmandat zu fassen. Verfassungsrechtlich kann der Bundestag den Europaausschuss ermächtigen, seine Rechte nach Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen (Art. 45 Satz 2 GG). Genauere Regelungen zu dieser Ermächtigung finden sich in geschäftsordnungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorschriften.

Für die Prüfung und Beantwortung dieser Frage stand nur ein sehr kurzer Zeitraum von weniger als zwei Tagen zur Verfügung. Wie mit dem Auftraggeber vereinbart, basiert die nachfolgende kurze Darstellung daher auf dem Ergebnis einer nur **summarischen Prüfung der Rechtslage**.

-
- 1 Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. 2012 II S. 981, 983.
 - 2 Der Antrag kann in der bundestagsinternen Datenbank EuDoX aufgerufen werden: <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=142436&latestVersion=true&type=5>.
 - 3 Dabei handelt es sich um den deutschen Bundesminister der Finanzen oder seinen Vertreter, Art. 5 Abs. 1 ESMV.
 - 4 ESM-Finanzierungsgesetz vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2014 (BGBl. I S. 1821, 2193) geändert worden ist.

2. Geschäftsordnungsrechtliche und einfachgesetzliche Ermächtigung

Zur Ausführung der Delegationsermächtigung in Art. 45 GG sieht die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT⁵) zwei Wege vor, über die der Europaausschuss unter Beachtung aller dort genannten Voraussetzungen Rechte des gesamten Bundestages wahrnehmen kann. Dazu gehört zum einen die Einzelermächtigung des Plenums in Bezug auf ein konkret bezeichnetes Unionsdokument oder Vorhaben (§ 93b Abs. 2 Satz 1 GO-BT). Zum anderen kann der Europaausschuss auch aufgrund der so genannten Generalermächtigung (§ 93b Abs. 2 Satz 3 GOBT) ohne vorherige Entscheidung des Plenums eine Entscheidung anstelle des Plenums treffen. In beiden Fällen hat der Europaausschuss die Stellungnahmen der beteiligten Fachausschüsse einzuholen (§ 93b Abs. 3 und Abs. 4 GO-BT).

Im Zusammenhang mit den Entscheidungen des ESM legt das ESM-FinG jedoch fest, dass dann, wenn die Entscheidung die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags betrifft, die Entscheidung vom **Plenum** wahrgenommen wird (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ESM-FinG). Zu diesen Entscheidungen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, gehört auch die Entscheidung des ESM-Gouverneursrates über das Verhandlungsmandat (Art. 13 Abs. 2 ESMV i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ESM-FinG). Zudem hält § 4 Abs. 2 Satz 1 ESM ausdrücklich fest, dass der deutsche Vertreter im Gouverneursrat nur dann dem Verhandlungsmandat zustimmen darf, wenn zuvor das **Plenum** einen zustimmenden Beschluss gefasst hat.

Durch diese Spezialregelung des ESM-FinG, das in diesen Fällen ausdrücklich eine Entscheidung des Plenums vorsieht, werden die allgemeineren Regelungen der Geschäftsordnung (§ 93b GO-BT) verdrängt. Folglich ist der Europaausschuss des Bundestages auf der Basis dieser einfachgesetzlichen Regelungen **nicht berechtigt**, statt des Plenums einen Beschluss in Bezug auf die Entscheidung des ESM-Gouverneursrates (Verhandlungsmandat) zu treffen.

3. Verfassungsrechtliche Ermächtigung

Auch auf rein verfassungsrechtlicher Basis wäre es nach hiesiger Auffassung nicht zulässig, dass der Bundestag (Plenum) den Europaausschuss ermächtigt, seine Rechte in Bezug auf das Verhandlungsmandat nach Art. 13 Abs. 2 ESMV wahrzunehmen.

Art. 45 Abs. 2 GG bestimmt insoweit: „*Er [der Bundestag] kann ihn [den Europaausschuss] ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.*“⁶ Diese Verfassungsvorschrift steht im Rang über den einfachgesetzlichen Regelungen des ESM-FinG. Daher kann die Festlegung in § 4 Abs. 1 und Abs. 2 ESM-FinG, dass das **Plenum** über die Zustimmung zu dem Verhandlungsmandat des ESM-Gouverneursrat entscheidet, dieses verfassungsmäßige Recht des Bundestages **nicht** abändern oder beschränken. Folglich

5 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl. I S. 1237), die zuletzt durch Beschluss d. Bundestages vom 3. April 2014 geändert worden ist.

6 Eine Delegation nach Art. 45 Satz 3 GG kommt im Übrigen hier nicht in Betracht, da es sich dabei nur um Rechte handeln kann, die dem Bundestag aufgrund der europäischen Verträge zustehen. Das Zustimmungsrecht nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 ESM-FinG ist jedoch ein Recht aufgrund nationaler Vorschriften.

steht dieser einfachgesetzliche Verweis auf das Plenum **allein** der verfassungsrechtlichen Delegation der Entscheidung nicht entgegen.

Im Ergebnis können jedoch die Zustimmungsrechte des Bundestages nach § 4 ESM-FinG nicht als „*Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung*“ angesehen werden, die der Bundestag nach Art. 45 Satz 2 GG an den Europaausschuss delegieren darf. Bei den Rechten des Bundestages gegenüber der Bundesregierung gemäß Art. 23 GG handelt es sich in erster Linie um die Informations- und Stellungnahmerechte nach Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG in Bezug auf die Angelegenheiten der Europäischen Union.⁷

Die spezifischen Zustimmungsrechte des Bundestages in Bezug auf Entscheidungen des ESM, wie sie einfachgesetzlich im ESM-FinG niedergelegt sind, folgen allerdings aus der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages.⁸ Das verfassungsrechtliche Prinzip der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen über das Stabilitätsmechanismusgesetz (9er-Sondergremium) und zum ESMV entwickelt.⁹ In der Folge dieser Rechtsprechung wurde dieses Prinzip daher auch ausdrücklich in den Wortlaut des § 4 ESM-FinG aufgenommen. Das Prinzip der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung leitet das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht aus Art. 23 GG, sondern aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) und dem für Kredit-, Bürgschaftsaufnahmen und Garantiegewährungen des Bundes spezielleren Parlamentsvorbehalt in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG ab.¹⁰ Daher stellen die Zustimmungsrechte des Bundestages nach § 4 Abs. 1 und Abs. 2 ESM-FinG nach hieriger Auffassung keine „*Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung*“ dar. Somit unterfallen sie auch nicht dem Delegationsrecht nach Art. 45 Satz 2 GG.

4. Fazit

Eine Delegation der Zustimmungsrechte des Bundestages zur Aufnahme von Verhandlungen über ein drittes Hilfspaket für Griechenland im Sinne des Art. 13 Abs. 2 ESMV i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Abs. 2 ESM-FinG kommt weder auf der Basis der geschäftsordnungsrechtlichen noch der verfassungsrechtlichen Regelungen in Betracht.

7 Vgl. statt vieler Uerpmann-Witzack, in: von Münch/Kunig, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 45 Rdnr. 7. Allerdings ist der ESM nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls eine Angelegenheit der Europäischen Union, so dass die Informations- und Stellungnahmerechte des Bundestages auch Hinblick auf den ESM gelten (BVerfGE 131, 152, Ls. 1, 215 ff. – europapolitische Informationsrechte). Somit könnten diese allgemeinen Informations- und Stellungnahmerechte des Bundestages in Bezug auf den ESM im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG gemäß Art. 45 Satz 2 GG auf den Europaausschuss übertragen werden.

8 BVerfGE 139, 318 Sondergremium/Hauptsache; BVerfGE 132, 195 – Europäischer Stabilitätsmechanismus/Eilverfahren.

9 Entscheidung vom 27.10.2011, Az.: – 2 BvE 8 / 11 – Sondergremium/Eilverfahren; BVerfGE 139, 318 Sondergremium/Hauptsache; BVerfGE 132, 195 – Europäischer Stabilitätsmechanismus/Eilverfahren.

10 BVerfGE 139, 318, 345 f. – Sondergremium/Hauptsache.