Centrum für Europäische Politik

cepStandpunkt

ESM nur mit Zweidrittelmehrheit!

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ratifizierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Oliver Sauer

März 2012

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Kernpunkte

- Zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bedarf es sowohl der neuen Öffnungsklausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV als auch des völkerrechtlichen ESM-Vertrags.

Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zur Öffnungsklausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV

- Die neue Öffnungsklausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV, die gegenseitige Finanzhilfen unter den Euro-Staaten („Bail-Out“) für EU-rechtlich zulässig erklärt, bedarf der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates mit „normalen“ Mehrheiten (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG).

  Gründe:

  - Jede Textänderung des EU-Primärrechts unterfällt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dem Europaartikel (Art. 23 Abs. 1 GG).
  - Die entscheidende Verschiebung der Haushaltsverantwortung bringt indes nicht schon die Öffnungsklausel, sondern erst der ESM-Vertrag.

Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zum ESM-Vertrag

- Die Zustimmung zum ESM-Vertrag richtet sich nicht nach der Vorschrift für völkerrechtliche Verträge (Art. 59 Abs. 2 GG), sondern nach dem Europaartikel (Art. 23 Abs. 1 GG).

  Gründe:

  - Der ESM-Vertrag ist ein Projekt ausschließlich der Euro-Staaten.
  - Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH), also Organe der EU, sind integral und nicht substituierbar in die Arbeit des ESM einbezogen.
  - Art. 23 Abs. 1 GG ist ausdrücklich auf die „Entwicklung“ der EU gerichtet und erfasst daher auch Einrichtungen, die mit der EU in einem normativen Zusammenhang stehen.
  - Die besonderen Sicherungen, die Art. 23 GG mit Blick auf die Eigendynamik der europäischen Integration aufstellt, dürfen nicht über der Form nach zwischenstaatliche Vertragskonstruktionen unterlaufen werden.

- Die Zustimmung zum ESM-Vertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates mit verfassungsändernden Zweidrittelmehrheiten (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG).

  Gründe:

  - Der ESM-Vertrag bindet die nationale Haushaltspolitik dauerhaft in das System einer EU-nahen internationalen Finanzorganisation, den ESM, ein.
  - Hierdurch ist die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages strukturell und auf Dauer berührt. Im Worst-Case-Szenario kehrt sich das rechtliche Bail-Out-Verbot der EU-Verträge um in ein faktisches Bail-Out-Gebot des ESM-Vertrags.
  - Der ESM bringt so eine Systemverschiebung der Währungsverfassung, die nach dem Grundgesetz nur mit verfassungsändernden Mehrheiten erfolgen kann.

Inhaltsübersicht

Kernpunkte 1
1 Einführung 3
2 Zustimmungsvorbehalte nach dem GG 4
3 ESM und erforderliche Quoren 4
3.1 Öffnungsklausel der EU-Verträge (Art. 136 Abs. 3 AEUV) 5
3.1.1 Anwendbarkeit des Art. 23 GG 5
3.1.2 Quorum: Einfache Mehrheiten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG 5
3.2 Völkerrechtlicher ESM-Vertrag 6
3.2.1 Anwendbarkeit des Art. 23 GG 7
3.2.2 Quorum: Zweidrittelmehrheiten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG 8
4 Fazit 9

1 Einführung

Der ESM wird rechtlich-konstruktiv in zwei Schritten eingerichtet und bedarf darüber hinaus einer Normierung der Beteiligungsrechte des Bundestages (s. CEP-Übersicht & CEP-Analyse):

In einem ersten Schritt lockern die EU-Staaten das Bail-Out-Verbot der EU-Verträge. Dafür wird in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine neue Klausel eingefügt, wonach die Euro-Staaten im Rahmen eines „Stabilitätsmechanismus" einander unter „strengen Auflagen" die „erforderlichen" Finanzhilfen gewähren können, wenn dies für die Stabilität der Eurozone insgesamt „unabdingbar" ist (neuer Art. 136 Abs. 3 AEUV).

In einem zweiten Schritt schließen die Euro-Staaten auf dieser Grundlage einen multilateralen völkerrechtlichen Vertrag (ESM-Vertrag), der den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) schafft.

Der, sozusagen, dritte Baustein des ESM ist die Normierung der innerstaatlichen Beteiligungsrechte des Bundestages an der Beschlussfassung innerhalb des ESM, also an dessen operativer Tätigkeit. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mahnt in nunmehr ständiger Rechtsprechung an, dass auch in Systemen intergouvernementalen Regierens die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages in jedem Fall gewahrt bleiben müsse[1], deren Wahrnehmung grundsätzlich dem Plenum obliege[2]. Diese innerstaatlichen Beteiligungsrechte des Bundestages sind nicht Gegenstand dieses Beitrags (s. dazu und zu deren Anpassung an den ESM-Vertrag CEP-Anmerkung).

Gegenstand dieses Beitrags sind vielmehr die Schritte eins und zwei. Beide erfolgen auf zwischenstaatlicher Ebene.[3] Bei beiden Schritten stellt sich daher die Frage nach der innerstaatlichen Zustimmung, der „Ratifizierung".

> Für die innerstaatlichen Zustimmungsverfahren hat sich landläufig die, genau genommen, unzutreffende Bezeichnung „Ratifizierung" eingebürgert. Genau genommen, bezeichnet die Ratifikation die förmliche staatliche Zustimmung zur vertraglichen Bindung auf *zwischenstaatlicher* Ebene, die meist per Austausch oder Hinterlegung der sog. Ratifikationsurkunden erfolgt, so auch hier (Art. 47 ESM-Vertrag). Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren und die völkerrechtliche Ratifikation hängen dabei dergestalt zusammen, dass ohne durchgeführtes Zustimmungsverfahren „nach innen" auch die Ratifikation des Vertrages „nach außen" unterbleibt, und der Vertrag den nicht ratifizierenden Staat somit nicht bindet. Davon zu unterscheiden ist das Inkrafttreten des Vertrages für die übrigen Vertragsparteien. Der ESM-Vertrag tritt in Kraft, sobald so viele Staaten ratifiziert haben, dass mindestens 90 % des Stammkapitals erreicht sind (Art. 48 Abs. 1 ESM-Vertrag).

Zu prüfen ist, nach welchen Vorschriften die innerstaatlichen Zustimmungen zur Änderung des AEUV und zum ESM-Vertrag zu beurteilen sind. Davon hängen nicht zuletzt die zu erreichenden Quoren ab. Für eine Antwort bedarf es zunächst eines kurzen Blickes darauf, wie das Grundgesetz (GG) diese Fragen allgemein regelt, um sodann zu klären, welche der Vorschriften im vorliegenden Fall Anwendung finden.

[1] BVerfG, Urteil vom 7. September 2011, 2 BvR 987/10 u. a. – „Euro-Rettung".
[2] BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11 – „9er-Gremium".
[3] Einer trennscharfen Ausdifferenzierung in supranationale und/oder völkerrechtliche Anteile bedarf es dabei für die Zwecke des vorliegenden Beitrags nicht.

2 Zustimmungsvorbehalte nach dem GG

Das Grundgesetz kennt, vereinfachend, zwei Wege der innerstaatlichen Zustimmung:

- Zum einen gibt es die Zustimmung zu völkerrechtlichen Abkommen; sie richtet sich allgemein nach Art. 59 GG.
- Zum anderen gibt es die Zustimmung zu Änderungen der EU-Verträge; sie richtet sich grundsätzlich nach Art. 23 GG, dem sog. Europaartikel.

Praxiswichtig sind namentlich die Unterschiede bei den Quoren[4]:

- Art. 23 Abs. 1 GG fordert (jedenfalls) für die Übertragung von Hoheitsrechten die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat (Abs. 1 Satz 2) und für Fälle von verfassungsändernder Bedeutung überdies eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern (Abs. 1 Satz 3).
- Art. 59 Abs. 2 GG ist demgegenüber, was die Parlamentsbeteiligung angeht, sowohl differenzierter als auch schwächer: Bloße Verwaltungsabkommen bedürfen gar keiner parlamentarischen Zustimmung (Abs. 2 Satz 2). Hochpolitische Verträge bedürfen der Zustimmung (jedenfalls) des Bundestages (Abs. 2 Satz 1, 1. Variante). Verträge, die zu ihrer innerstaatlichen Durchführung eine gesetzliche Grundlage benötigen, bedürfen der Zustimmung nach den innerstaatlichen Regeln (Abs. 2 Satz 1, 2. Variante), also entweder nur des Bundestages (Einspruchsgesetz) oder aber des Bundestages und des Bundesrates (Zustimmungsgesetz). Zweidrittelmehrheiten gibt es im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 GG nicht, also selbst nicht für den Fall, dass Hoheitsrechte an eine internationale Einrichtung abgegeben werden (vgl. Art. 24 GG).

Für die Abgrenzung der beiden Vorschriften gilt:

- Wenn Art. 23 GG einschlägig ist, verdrängt dieser Art. 59 GG als speziellere Vorschrift.[5]
- Für die politische Praxis heißt das: Wenn Art. 23 GG einschlägig ist, sind für die Zustimmungsbedürftigkeit eines Vorhabens auch allein dessen – im Vergleich zu Art. 59 GG strengere – Quoren maßgeblich.

3 ESM und erforderliche Quoren

Die Crux beim ESM[6] liegt darin, dass es sich einerseits sich zwar nicht um ein „gewöhnliches" EU-Projekt der EU 27 handelt, sondern wesentlich um völkerrechtliche Absprachen der teilnehmenden (Euro-)Staaten. Erkennbar ist andererseits indes, dass die Bezüge zur EU und zum EU-Recht denkbar eng sind. Das belegt bereits die Einfügung einer Öffnungsklausel im EU-Primärrecht durch die EU 27 (neuer Art. 136 Abs. 3 AEUV).

Die verfassungsrechtliche Betrachtung muss, was das Zustimmungsverfahren angeht, zwischen dieser Öffnungsklausel und dem völkerrechtlichen ESM-Vertrag unterscheiden. Eine wie auch immer geartete Gesamtbetrachtung verbietet sich schon deshalb, weil es sich um zwei verschiedene, eigenständige Verträge handelt (einerseits AEUV, andererseits ESM-Vertrag), bei denen nicht einmal die Vertragsparteien identisch sind (einmal die EU 27, einmal nur die Euro-Staaten). Es geht, mit anderen Worten, rechtlich um zwei gesonderte Zustimmungsverfahren.[7]

---

[4] Ferner die Unterschiede in den Beteiligungs- und Informationsrechten, vgl. Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG.
[5] BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 u. a. – „Lissabon", dort Tz. 312.
[6] Entsprechend auch beim „Fiskalpakt" (s. CEP-Analyse).
[7] Die gesetzgeberisch natürlich ohne weiteres parallel betrieben werden können.

3.1 Öffnungsklausel der EU-Verträge (Art. 136 Abs. 3 AEUV)

Der AEUV wird mit dem neuen Art. 136 Abs. 3 um folgenden Passus ergänzt:

> „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen."

Die Funktion dieser Klausel besteht im Wesentlichen darin, Bail-Outs zu legalisieren, zwar nicht allgemein, aber doch für die teilnehmenden (Euro-)Staaten. Durch Einfügung der Klausel entsteht eine neue EU-Rechtslage: Während bisher alle EU-Staaten primärrechtlich an das Bail-Out-Verbot gebunden waren (Art. 125, 122 AEUV; dazu CEP-Studie), wird durch die von allen EU-Staaten zu billigende Öffnungsklausel nunmehr den Euro-Staaten zugestanden, von diesem Verbot bei Vorliegen der Voraussetzungen völkervertraglich abzuweichen. Das entspricht den Gepflogenheiten bei der Abänderung mehrseitiger völkerrechtlicher Verträge zwischen (nur) einem Teil der Vertragsparteien.[8] Es leuchtet auch unmittelbar ein, dass eine von *allen* Vertragsparteien eingegangene Bindung (EU 27) nicht einfach von *einzelnen* Parteien (Euro-Staaten) gelöst werden kann, sondern nur von allen Parteien im Verbund (EU 27).

3.1.1 Anwendbarkeit des Art. 23 GG

Nach der Rechtsprechung des BVerfG bedarf, über den Wortlaut des Art. 23 GG hinausgehend, jede textliche Änderung des EU-Primärrechts der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat nach dem Europaartikel[9], also auch die Ergänzung des AEUV um den neuen Art. 136 Abs. 3. Der Punkt ist für die Gesetzgebungspraxis unproblematisch.[10]

3.1.2 Quorum: Einfache Mehrheiten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG

Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, ob für die vorgesehene Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV auch Zweidrittelmehrheiten erforderlich sind.

Das BVerfG lässt für das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV)[11] die Frage nach der Anwendbarkeit von Satz 2 (hieße: „normale" Mehrheiten) oder von Satz 3 (hieße: Zweidrittelmehrheiten) offen[12], und § 2 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) folgt dieser Rechtsprechung mit einem undifferenzierten Verweis auf „Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes". Das bedeutet, dass beide Varianten – und damit beide Quoren – in Frage kommen und eine Zuordnung zu Satz 2 oder Satz 3 eigens begründet werden muss.

Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit soll sich nach Stimmen aus dem juristischen Fachdiskurs hier daraus ergeben, dass mit Einfügung der Öffnungsklausel in den AEUV eine Systemverschiebung eintrete (*Rathke*), eine Änderung an der bestehenden Währungsverfassung von solcher Tragweite, dass eine solche Zustimmung nach dem Grundgesetz nur mit verfassungsändernden Mehrheiten erfolgen könne (*Calliess*).

---

[8] Vgl. Art. 41 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge.
[9] BVerfG „Lissabon" (o. Fußn. 5), Tz. 243.
[10] Die rechtswissenschaftliche Kritik an dieser Rechtsprechung ist für praktische Zwecke irrelevant.
[11] Zu dessen Anwendung auf Art. 136 Abs. 3 AEUV s. CEP-Analyse.
[12] BVerfG „Lissabon" (o. Fußn. 5), Tz. 312, 412.

Richtig daran ist – und insoweit ist diesen Stimmen beizupflichten –, dass die Entscheidung über den ESM in der Tat von großer Tragweite ist und eine Systemverschiebung weg vom Bail-Out-Verbot hin zu verstetigten Bail-Outs bringt. Das könnte für Satz 3 sprechen. Jedoch bewirkt die bloße Öffnung des AEUV für Bail-Outs der Euro-Staaten im Rahmen eines Stabilitätsmechanismus noch nicht diese Systemverschiebung. Es mag zwar zutreffen, dass, wie es das BVerfG formuliert hat, die stabilitätsorientierten Vorschriften zur Ausgestaltung der Währungsunion „unionsrechtlich verfassungsrechtliche Anforderungen des Demokratiegebots sichern".[13] Diese unionsrechtliche Sicherung wird nunmehr zugunsten konditionierter Bail-Outs der Euro-Staaten untereinander auch aufgebrochen und so der Gleichklang der unionsrechtlichen und der verfassungsrechtlichen Maßstäbe aufgekündigt. Allerdings folgt aus diesem Aufbrechen alleine zunächst nichts; es gibt niemanden, der auf Grundlage dieser Änderung unmittelbar als Akteur auftreten und die „verfassungsrechtlichen Anforderungen" aushöhlen könnte, namentlich nicht die EU, auf die die Öffnungsklausel gar nicht zielt. Dazu bedarf es erst der Etablierung des durch Art. 136 Abs. 3 AEUV legalisierten Bail-Out-Mechanismus. Der Übergang „von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion" (*Rathke*) ist, mit anderen Worten, mit der Öffnungsklausel rechtlich noch nicht vollzogen. Es liegt bei den Euro-Staaten selbst, ob und inwieweit sie die Möglichkeiten der Klausel politisch nutzen. Die Öffnung der EU-Verträge kommt vielmehr lediglich dem (weiteren) Vertragsbruch zuvor, der zu besorgen wäre, wenn der ESM als ständiger Bail-Out-Mechanismus seine Arbeit ohne eine solche Kollisionsklausel unter dem geltenden AEUV aufnehmen würde.

Für Deutschland – und nur um die deutsche Rechtslage geht es letztlich hier – wird diese Betrachtungsweise nachdrücklich dadurch gestützt, dass Deutschland nicht nur dann nicht gebunden ist, wenn es den ESM-Vertrag nicht ratifizert; das gilt für alle anderen Staaten auch. Für Deutschland können sich vielmehr selbst dann keine, auch keine mittelbaren, Folgen ergeben, wenn alle anderen Staaten ratifizieren; mitnichten gilt das für alle anderen Staaten. Der ESM tritt in Kraft, wenn mindestens 90 % des Stammkapitals erreicht sind (Art. 48 Abs. 1 ESM-Vertrag). Deutschland alleine hält rund 27 % dieses Stammkapitals (Art. 11 Abs. 1, 2 i.V.m. Anhang I ESM-Vertrag) und kann so ein Inkrafttreten insgesamt sperren. Das bedeutet, dass ohne deutsche Zustimmung der ESM seine Arbeit nicht aufnehmen kann. Entsprechendes gilt sonst nur noch für Frankreich (gut 20 %), Italien (knapp 18 %) und Spanien (knapp 12 %).

Auf die Einfügung der Öffnungsklausel findet somit nur Satz 2 des Art. 23 Abs. 1 GG Anwendung: Zustimmung von Bundestag und Bundesrat mit „normalen", nicht mit Zweidrittelmehrheiten.

3.2 Völkerrechtlicher ESM-Vertrag

Die politische Systemverschiebung erfolgt erst mit dem ESM-Vertrag.

Dennoch ist fraglich, ob sie rechtlich dazu führt, dass für den ESM-Vertrag Zweidrittelmehrheiten erforderlich sind. Das Grundgesetz nämlich kennt keinen allgemeinen Grundsatz dahingehend, dass zwischenstaatliche Absprachen, sobald sie besonders wichtig oder heikel sind, innerstaatlich Zweidrittelmehrheiten benötigten. Vom NATO-Vertrag bis zur europäischen Integration vor Einfügung des Europaartikels in das Grundgesetz im Jahre 1992 sind in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland viele bedeutende außenpolitische Projekte verabschiedet worden, ohne dass es dazu verfassungsändernder Mehrheiten bedurft hätte.[14]

[13] BVerfG „Euro-Rettung" (o. Fußn. 1), Tz. 129.
[14] Dass solche Mehrheiten nicht selten vorlagen oder sogar (teils deutlich) überschritten wurden, steht auf einem anderen Blatt.

3.2.1 Anwendbarkeit des Art. 23 GG

Zweidrittelmehrheiten kommen vielmehr überhaupt nur dann in Betracht, wenn der Europaartikel (Art. 23 GG) einschlägig ist und nicht das Regime für völkerrechtliche Verträge (Art. 59 GG).[15]

Die Begründung hierfür fällt ungleich schwerer als für die Klausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV: Weder werden die EU-Verträge geändert – das ist schon (und nur) bei Art. 136 Abs. 3 AEUV der Fall –, noch wird ein EU-Vertrag geschlossen, noch wird anderweitig EU-Recht gesetzt. Vielmehr schließen die Euro-Staaten untereinander einen völkerrechtlichen Vertrag. Bei einem solchen Vertrag drängt sich nach der Systematik des Grundgesetzes zunächst die Anwendung der allgemeinen Vorschrift des Art. 59 GG auf. Die Anwendung des Art. 23 GG bedarf besonderer Begründung:

- Nur EU-Mitgliedstaaten können ESM-Vertragsstaat sein (vgl. Präambel) oder werden (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 44 ESM-Vertrag). Der ESM ist ein Projekt der jetzigen und zukünftigen Euro-Staaten, die ihrerseits von der EU, von den EU-Staaten und vom EU-Recht als besondere „Teilmenge" unter den EU-Staaten anerkannt sind (siehe z. B. Art. 136–138 AEUV; Protokoll Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe).
- Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH), also Organe der EU, sind integral und nicht substituierbar in die Arbeit des ESM einbezogen. Die EU-Kommission etwa verhandelt mit den betroffenen Staaten sogar die politischen Auflagen für die Gewährung von Finanzhilfen (Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag) und erstellt im Folgenden Berichte über deren Fortschritte (oder Nicht-Fortschritte) (Art. 14 bis 17 ESM-Vertrag, jeweils Abs. 5). Der EuGH ist gemäß Art. 273 AEUV für alle Streitfragen innerhalb des ESM zuständig, die die Vertragsstaaten untereinander nicht einer befriedenden Lösung zuführen können (Details: Art. 37 ESM-Vertrag).
- Art. 23 Abs. 1 GG seinerseits ist ausweislich des Satzes 1 auf die „Entwicklung" der EU gerichtet. Er erfasst so auch Einrichtungen, die mit der EU in einem „normativen Zusammenhang" (*Jarass*) stehen. Auch diese zukunftsoffene und zukunftsgerichtete Formulierung legt es nahe, den ESM als EU-nahe internationale Finanzorganisation den Anforderungen des Europaartikels zu unterwerfen.
- Dafür spricht weiter, dass die besonderen Sicherungen, die Art. 23 GG für die Eigendynamik der europäischen Integration aufstellt – obligatorische Zustimmungserfordernisse (Art. 23 Abs. 1 GG) und Beteiligungsrechte (Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG)[16] sowohl des Bundestages als auch des Bundesrates – nicht über der Form nach zwischenstaatliche Vertragskonstruktionen unterlaufen werden dürfen.
- Gerichtet sind alle Euro-Rettungsmaßnahmen[17] schließlich auf das Unionsziel der „einheitlichen, stabilen Währung" (Erwägungsgrund Nr. 8 der EUV-Präambel).

Entgegen der Auffassung des Bundesrates[18] handelt es sich beim ESM nach alledem zwar nicht um ein genuines „Vorhaben der EU"; der ESM ist zuvörderst ein Vorhaben der Euro-Staaten. Es besteht jedoch ein derart enger normativer Zusammenhang mit der EU, dass eine Anwendung des Europaartikels zwingend erscheint. Namentlich die institutionelle Verschränkung mit der EU spricht für diese Ansicht.

---

[15] Siehe dazu bereits den Überblick über die Zustimmungsvorbehalte nach dem GG oben zu 2.

[16] Die nicht verwechselt werden dürfen mit den speziellen Beteiligungsrechten des Deutschen Bundestages an Entscheidungsprozessen *innerhalb* des ESM, die die Haushaltsverantwortung des Plenums absichern (müssen). Dafür ist ein spezielles Parlamentsbeteiligungsgesetz erforderlich; bislang findet sich eine solche Regelung im Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG). Zu den Anforderungen an die Ausgestaltung dieser Rechte nach der Rechtsprechung des BVerfG s. CEP-Anmerkung.

[17] Unbeschadet dessen, dass sie ökonomisch nicht überzeugen können (s. zuletzt CEP-Analyse zum ESM).

[18] Bundesrats-Drucksache 369/11, S. 1.

Das BVerfG hat die Frage noch nicht entschieden. In seinem jüngsten Urteil zum „9er-Gremium“ nach dem StabMechG scheint es dieser Rechtsansicht jedoch recht nachdrücklich zuzuneigen, wenn es davon spricht, dass auch im – so wörtlich – „unionalen Bereich“ die Budgetverantwortung des Bundestages gewahrt sein müsse, und zwar „unbeschadet einer Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 2 GG“ , „soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden“ und/oder „in einem System intergouvernementalen Regierens“.[19]
Eine Organklage der Grünen-Fraktion zur Frage, ob und inwieweit die Informationsrechte des Art. 23 Abs. 2 GG auf den ESM und den Euro-Plus-Pakt Anwendung finden, ist beim Gericht noch anhängig und dürfte in Kürze zur Entscheidung anstehen (2 BvE 4/11). Nach der mündlichen Verhandlung dazu kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, dass das BVerfG eine Aushöhlung der Sicherungen des Europaartikels schwerlich zulassen will; man werfe (im Nachhinein) nur einen Blick auf die Verhandlungsgliederung[20].

3.2.2 Quorum: Zweidrittelmehrheiten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG

Dann aber spricht auch alles für Zweidrittelmehrheiten nach Satz 3 des Art. 23 Abs. 1 GG:

Der ESM-Vertrag bindet die nationale Haushaltspolitik dauerhaft in das System einer EU-nahen internationalen Finanzorganisation, den ESM, ein. Hierdurch ist die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages[21] strukturell und auf Dauer berührt: Der Bundestag sieht sich dauerhaft Hilfsansinnen darbender Euro-Staaten ausgesetzt, denen er politisch nur schwer entrinnen kann, selbst wenn er juristisch die Hoheit über die Bewilligung jedes einzelnen Hilfsprogramms behalten sollte.[22] Im Worst-Case-Szenario kehrt sich das rechtliche Bail-Out-Verbot der EU-Verträge um in ein faktisches Bail-Out-Gebot des ESM-Vertrags. Der ESM bringt so die Systemverschiebung der Währungsverfassung, die nach dem Grundgesetz nur mit verfassungsändernden Mehrheiten erfolgen kann.

Insbesondere bedarf es für das Erfordernis von Zweidrittelmehrheiten nicht zwingend der Übertragung neuer Durchgriffsrechte auf die EU oder die EU-nahe Einrichtung. Das hat das BVerfG schon im Lissabon-Urteil deutlich gemacht, als es selbst bei EU-Vertragsänderungen im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) – wie vorliegend bei Einfügung des Art. 136 Art. Abs. 3 AEUV – das Erfordernis von Zweidrittelmehrheiten nicht grundsätzlich ausgeschlossen hat[23]. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nämlich ist überhaupt nur dann anwendbar, wenn keine „Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten“, also keine Übertragung neuer Hoheitsrechte, zu besorgen ist (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV).

Dass faktische Zwänge überdies sogar Hoheitsrechtsübertragungen gleichkommen können, hat das Gericht – ohne dass es darauf hier noch ankäme – bereits in seiner ersten Entscheidung zur „Euro-Rettung“ ausgesprochen.[24]

[19] BVerfG „9er-Gremium“ (o. Fußn. 2), Tz. 109.
[20] Am Ende der Pressemitteilung Nr. 72/2011 vom 11. November 2011.
[21] BVerfG „Euro-Rettung“ (o. Fußn. 1), Ls. 3, Tz. 125; BVerfG „9er-Gremium“ (o. Fußn. 2), Tz. 109, 112, auch105; vgl. zuvor auch schon BVerfG „Lissabon“ (o. Fußn. 5), Tz. 256.
[22] Was von Verfassungs wegen vordringliche Aufgabe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes ist (s. CEP-Anmerkung).
[23] BVerfG „Lissabon“ (o. Fußn. 5), Tz. 312, 412; dazu bereits o. bei Fußn. 12.
[24] BVerfG „Euro-Rettung“ (o. Fußn. 1), Tz. 107.

4 Fazit

Zur Einrichtung des ESM bedarf es sowohl der Öffnungsklausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV als auch des völkerrechtlichen ESM-Vertrags.

Die neue Öffnungsklausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV bedarf innerstaatlich der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates mit „normalen“ Mehrheiten.

Der ESM-Vertrag selbst bedarf der Zustimmung des deutschen Gesetzgebers nicht nach Art. 59 GG, sondern nach Art. 23 GG. Im Rahmen des Art. 23 GG bedarf er der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates mit verfassungsändernden Zweidrittelmehrheiten.

Nicht vertretbar sein dürfte jedenfalls, *weder* die Öffnungsklausel *noch* den ESM-Vertrag mit Zweidrittelmehrheiten verabschieden zu wollen und so die verfassungsändernden Mehrheiten für die Verschiebung der Koordinaten der Währungsverfassung gleich *ganz* zu umgehen. – Genau das jedoch strebt die Koalition an.[25]

[25] Siehe Bundestags-Drucksache 17/9047 [elektronische Vorabfassung], S. 5 (für Art. 136 Abs. 3 AEUV) und Bundestags-Drucksache 17/9045 [elektronische Vorabfassung], S. 4 (für den ESM-Vertrag).

Der Autor

Oliver Sauer ist Wissenschaftlicher Referent für Institutionelles Recht der EU am Centrum für Europäische Politik (CEP) und dort für die Rechtsfragen der „Euro-Rettung" federführend zuständig.

Centrum für Europäische Politik

Das Centrum für Europäische Politik (CEP) in Freiburg ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Evaluierung der EU-Politik. Seine Analysen beruhen auf den Grundsätzen einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Vorstand des CEP ist Prof. Dr. Lüder Gerken. Dem Kuratorium des CEP gehören Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman Herzog, der ehemalige polnische Finanzminister und Notenbankpräsident Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Leszek Balcerowicz, der frühere EU-Kommissar Prof. Dr. h. c. Frits Bolkestein sowie der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank Prof. Dr. Hans Tietmeyer an.