

Aus für das Geheimgremium

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „9er-Gremium“ und seine Auswirkungen auf den ESM

Anmerkung von Oliver Sauer und Dr. Bert Van Roosebeke

DAS CEP MEINT:

- ▶ Nach Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist das geheim tagende „9er-Gremium“ lediglich für eine der fünf EFSF-Finanzhilfen prinzipiell zulässig, nämlich für Sekundärmarktkäufe.
- ▶ Auch Sekundärmarktkäufe sollten von einer Zustimmung des Plenums des Deutschen Bundestages abhängig gemacht werden.
- ▶ Der Gesetzgeber sollte bei der fälligen Anpassung der Beteiligungsrechte an den ESM-Vertrag nicht erneut die Grenzen des Verfassungsrechts testen, sondern von vornherein dem Plenum des Bundestages ein umfassendes Entscheidungsrecht zusprechen.

1 Hintergrund

Im Rahmen ihrer Bemühungen um die Rettung des Euros errichteten die Staaten der Eurozone u. a. die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Die EFSF ist eine Zweckgesellschaft mit Sitz in Luxemburg, die überschuldeten Euro-Staaten Finanzhilfen gewährt.

Das deutsche Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabmechG) regelt die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Vergabe der EFSF-Finanzhilfen. Grundsätzlich muss der Bundestag über alle wesentlichen Fragen im Plenum entscheiden. In Fällen der Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit sah das Gesetz indes vor, dass die Rechte des Bundestages von einem nicht öffentlich tagenden Sondergremium wahrgenommen werden. Dieses besteht aus lediglich neun der 41 Mitglieder des Haushaltsausschusses (daher „9er-Gremium“).

Gegen diese Regelung wandten sich die SPD-Bundestagsabgeordneten Danckert und Schulz. Sie beriefen sich in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auf ihre Rechte aus dem Abgeordnetenstatus. Sie hatten damit überwiegend Erfolg.¹

Die Beteiligungsrechte des Bundestages müssen derzeit an die Rechtslage nach dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) angepasst werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist dabei von unmittelbarer Bedeutung.

¹ Tenor, Leitsätze (Ls.) und Textziffern (Tz.) werden zitiert nach der auf der Website des BVerfG verfügbaren amtlichen Fassung des Urteils: [BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11 – „9er-Gremium“](#).

2 Kernaussagen des Urteils

- ▶ Das Budgetrecht ist das Königsrecht des Parlaments.²
- ▶ Der Bundestag verhandelt Budgetfragen daher grundsätzlich im Plenum und entscheidet sie auch als Plenum³ (Grundsatz der Budgetöffentlichkeit⁴).
- ▶ Ein Abweichen von diesem Grundsatz bedarf besonderer und gewichtiger Gründe, die einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.⁵
- ▶ Eine Delegation an das „9er-Gremium“ kommt daher ausschließlich bei Ankauf von Anleihen am Sekundärmarkt in Betracht.⁶
- ▶ In allen anderen Fällen ist eine Delegation an das „9er-Gremium“ verfassungswidrig.⁷

Im Einzelnen nahm das Gericht zu folgenden Fragen Stellung:

2.1 Eilbedürftigkeit

- ▶ Eilbedürftigkeit rechtfertigt eine Delegation an das „9er-Gremium“ nicht.⁸
- ▶ Bei besonderer Eilbedürftigkeit kann allenfalls eine Delegation an den Haushaltsausschuss in Betracht kommen.⁹
- ▶ Eine besondere Eilbedürftigkeit setzt dann aber voraus, dass die Hilfsmaßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck verfehlen würde, es deshalb eines anderen Entscheidungsgremiums bedarf und die Hilfsmaßnahme unmittelbar im Anschluss an die Beratung und Beschlussfassung auch tatsächlich umgesetzt wird.¹⁰

2.2 Vertraulichkeit

- ▶ Vertraulichkeit kann ausschließlich für den Ankauf von Anleihen am Sekundärmarkt geltend gemacht werden.¹¹
- ▶ Bei den übrigen Formen der Finanzhilfe (Kreditlinien, Rekapitalisierung von Finanzinstituten, Darlehen, Anleihekäufe am Primärmarkt) rechtfertigt der Wunsch nach Vertraulichkeit eine Delegation an das „9er-Gremium“ nicht.¹²

² Tz. 105.

³ Ls. 1.

⁴ Tz. 108.

⁵ Ls. 2 und 3; Tz. 113 ff. und 119 ff.

⁶ Tenor, Ziff. 1; Tz. 148 ff.

⁷ Tenor, Ziff. 1.

⁸ Tz. 145 f.

⁹ Tz. 147.

¹⁰ Tz. 145.

¹¹ Tz. 148 ff.

¹² Tz. 151.

2.3 Regelvermutung

- ▶ Die im StabMechG vorgesehene pauschale Regelvermutung für das Vorliegen von Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit ist verfassungswidrig.¹³
- ▶ Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit kann vielmehr nur nach den Besonderheiten des Einzelfalls und im Einzelfall geltend gemacht werden.¹⁴
- ▶ Etwas anderes gilt ausschließlich für die Vertraulichkeit des Ankaufs von Anleihen am Sekundärmarkt, die der Gesetzgeber auch kraft Gesetzes pauschal vermuten darf.¹⁵

2.4 Sitzverteilung

- ▶ Die aktuelle Sitzverteilung im „9er-Gremium“ ist verfassungswidrig.¹⁶
- ▶ Die FDP mit zwei Sitzen ist dort ohne jede Rechtfertigung über-, die CDU/CSU mit drei Sitzen unterrepräsentiert.^{17, 18}

2.5 Informationsrechte

- ▶ Sobald die Gründe für die Vertraulichkeit der Sekundärmarktkäufe entfallen, muss das Plenum des Bundestages „unverzüglich“ unterrichtet werden.¹⁹

3 Bindungswirkung des Urteils

- ▶ Das Urteil des BVerfG ist für den Gesetzgeber bindend. Der Gesetzgeber muss das StabMechG im Sinne der Rechtsklarheit an die Vorgaben des Gerichts anpassen. Kommt er dem nicht oder nicht rechtzeitig nach, finden die verfassungswidrigen Regelungen des StabMechG jedenfalls keine Anwendung mehr. Zuständig für alle Hilfsmaßnahmen mit Ausnahme der Sekundärmarktkäufe ist dann das Plenum des Deutschen Bundestages.

4 Bewertung

- ▶ Für das politisch gewollte „9er-Gremium“ des StabMechG hat das BVerfG rechtlich nicht mehr übrig gelassen als die Entscheidungsbefugnis über Sekundärmarktkäufe. Behauptungen, das Gericht habe die Existenz des „9er-Gremiums“ und damit das Regelungsmodell des Gesetzgebers grundsätzlich bestätigt, grenzen daher an Irreführung der Öffentlichkeit. Selbst für Sekundärmarktkäufe hat das BVerfG die Delegation an ein Sondergremium nicht *gefordert*, sondern aus Gründen der Vertraulichkeit lediglich *zugelassen*.²⁰

¹³ Tz. 152 f.

¹⁴ Tz. 153.

¹⁵ Tz. 152.

¹⁶ Tz. 155-157.

¹⁷ Tz. 157.

¹⁸ Bei Zugrundelegung der Fraktionsgrößen müsste die Sitzverteilung wie folgt ausgestaltet sein: CDU/CSU 4 Sitze, SPD 2 Sitze, FDP 1 Sitz, Bündnis 90/Die Grünen 1 Sitz, Die Linke 1 Sitz.

¹⁹ Tz. 158-160.

²⁰ Tz. 150.

- ▶ Die Nachsicht des Gerichts bei Sekundärmarktkäufen kann letztlich nicht überzeugen:

Regelmäßig werden EFSF und ESM Staatsanleihen insolvenzgefährdeter Länder ankaufen. Bei diesen Ländern wird es Investoren nicht wundern, dass EFSF bzw. ESM einen Ankauf planen. Verkaufswellen, die zu fallenden Preisen bzw. steigenden Zinsen führen, sind daher kaum zu erwarten. Ein solches Szenario könnte allenfalls dann eintreten, wenn die EFSF Staatsanleihen eines Landes kauft, das nicht ohnehin schon im Fokus der Investoren liegt. Das aber ist sehr unwahrscheinlich. Insofern ist Vertraulichkeit nicht nötig.

Ähnliches gilt für den Fall, dass es sich zwar um ein bekanntermaßen insolvenzgefährdetes Land handelt, die Investoren aber Staatsanleihen verkaufen, weil sie befürchten, dass ihnen Informationen fehlen, die die EFSF zum Ankauf bewegen. Auch dieses Szenario dürfte regelmäßig nicht eintreten. Vielmehr könnten die Investoren sogar darauf setzen, dass die Preise für die von ihnen gehaltenen Anleihen steigen. Auch insofern ist Vertraulichkeit nicht nötig.

Es spricht also regelmäßig nichts dagegen, auch Sekundärmarktkäufe von einer Zustimmung des Plenums des Deutschen Bundestages abhängig zu machen.

Hinzu kommt: Die vom Gericht für zulässig erklärte Delegation der Entscheidung über Sekundärmarktkäufe führt dazu, dass die im Gesetz geforderte „unverzügliche“ Information des Plenums erst dann erfolgt, wenn diese Käufe abgeschlossen sind. Das Plenum ist daher komplett ausgeschlossen: Es wird mit Entscheidungen (des „9er-Gremiums“) und Fakten (die abgeschlossenen Ankäufe) konfrontiert. Vertraulichkeit schwächt also in jedem Fall die Position des Plenums erheblich.

- ▶ Dass künftig Entscheidungen jedenfalls an den Haushaltsausschuss delegiert werden dürfen, ist nicht zutreffend. Das BVerfG deutet diese Option lediglich für Eilfälle an und lässt den Punkt im Ergebnis offen: In Eilfällen kann „allenfalls“ eine Delegation an den Haushaltsausschuss in Betracht kommen.²¹ Überdies müssen in jedem Einzelfall auch die strengen Voraussetzungen für die Annahme eines Eilfalls vorliegen. Der Nachweis, dass eine Eilbedürftigkeit im Einzelfall gegeben sein könnte, ist im Verfahren vor dem BVerfG für keines der Instrumente gelungen.
- ▶ Die Erkenntnisse des Urteils zur Rechtslage bei der EFSF gelten ohne Abstriche auch für den künftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Denn Bezugspunkt der Argumentation des Gerichts ist jedes „System intergouvernementalen Regierens“.²²

Der Gesetzgeber ist daher gut beraten, bei der fälligen Novellierung der Beteiligungsrechte des Bundestages nicht erneut die Grenzen des Verfassungsrechts auszuloten und auszutesten. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass er damit abermals Schiffbruch vor dem BVerfG erleiden würde, das zu Recht den Bundestag als Zentrum der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes unter besonderen Schutz stellt – ironischerweise, und zum wiederholten Male, gegen die Haltung des Deutschen Bundestages selbst.

²¹ Tz. 147.

²² Tz. 109.