

Beschlussempfehlung^{*)}

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
– Drucksache 17/6916 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus

- b) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
– Drucksache 17/6945 –**

Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität“ (EFSF) ist von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Euro-Mitgliedstaaten) am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet worden, mit Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt erhält die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten. Aufgrund der für eine erstklassige Bonität notwendigen Übersicherungserfordernisse kann jedoch auf der Basis des bisher bereitgestellten Garantierahmens kein Kreditvergabevolumen im genannten Umfang sichergestellt werden.

Am 11. März 2011 haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone daher im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Krisenbewältigung beschlossen, bis zum Auslaufen der EFSF zum 30. Juni 2013 und der geplanten Übernahme ihrer Aufgaben durch einen dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in

^{*)} Der Bericht wird gesondert verteilt.

vollem Umfang bereitzustellen. Zur Absicherung der Refinanzierung eines maximalen effektiven Ausleihvolumens in dieser Höhe am Kapitalmarkt bedarf es einer Anhebung des maximalen Garantierahmens, den die Euro-Mitgliedstaaten bereitstellen. Gleichzeitig haben sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone darauf verständigt, dass die EFSF künftig neben dem Instrument der Kreditvergabe auch das Instrument der Aufkäufe von Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Primärmarkt nutzen kann.

Angesichts der fortdauernden angespannten Situation auf den Finanzmärkten sind die Staats- und Regierungschefs der Eurozone und die EU-Organe am 21. Juli 2011 übereingekommen, die Wirksamkeit der EFSF zur Bekämpfung der gestiegenen Ansteckungsgefahren weiter zu erhöhen und sie mit zusätzlichen, flexibleren Instrumenten auszustatten. Danach kann die EFSF zukünftig unter Bindung an entsprechende Auflagen zugunsten eines Euro-Mitgliedstaates auch vorsorgliche Maßnahmen in Form der Bereitstellung einer vorsorglichen Kreditlinie ergreifen, Darlehen an Staaten zur Refinanzierung ihrer Finanzinstitute gewähren sowie bei außergewöhnlichen Umständen auf dem Finanzmarkt und Gefahren für die Finanzstabilität Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Sekundärmarkt kaufen, um Ansteckungsgefahren zu verhindern.

Zu Buchstabe b

Mit der Ausweitung der Befugnisse der EFSF muss eine Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte einhergehen. Dabei gilt es einen Mittelweg zu finden, der einerseits die Handlungsfähigkeit der EFSF im operativen Geschäft gewährleistet, andererseits aber eine umfassende Beteiligung des Deutschen Bundestags bei allen wesentlichen, insbesondere haushaltsrelevanten Fragen sicherstellt.

Auch mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 (2 BvR 987/10) müssen an der Bedeutung der jeweiligen Entscheidung orientierte, abgestufte Mitwirkungsrechte des Bundestags vorgesehen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zwar die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen, die sich unter anderem gegen das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus gerichtet hatten. Es hat allerdings zugleich festgestellt, dass es zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit einer Auslegung des § 1 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzes dahingehend bedürfe, dass die Bundesregierung vorbehaltlich der in Satz 3 genannten Fälle verpflichtet ist, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen, statt sich lediglich um Einvernehmen mit dem Haushaltsausschusses zu bemühen.

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus betont, dass die Integrationsverantwortung, die den Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union trifft, eine Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts darin findet, dass bei überstaatlichen Vereinbarungen, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages bedarf, sondern darüber hinaus gesichert sein muss, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Als Repräsentanten des Volkes müssten die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.

Insofern besteht auch in dieser Hinsicht Anlass zu einer Änderung des Gesetzes, um durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen den fortdauernden Einfluss des Bundestages auf die Gewährleistungsentscheidungen über die allgemeine politi-

sche Kontrolle der Bundesregierung hinaus sicherzustellen und im Zusammenwirken mit den anderen Bestimmungen des Gesetzes zu verhindern, dass die parlamentarische Haushaltsautonomie in einer das Wahlrecht beeinträchtigenden Weise berührt wird.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Zur Umsetzung der Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs der Eurozone vom 11. März 2011 und 21. Juli 2011 wird der EFSF-Rahmenvertrag geändert. Mit der Annahme des Gesetzentwurfs werden die dafür notwendigen Anpassungen der Gewährleistungsermächtigung vollzogen. Der von der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wird von 123 Mrd. Euro um 88,0459 Mrd. Euro auf 211,0459 Mrd. Euro erhöht.

Im Ausschuss wurde ein Änderungsantrag angenommen, mit dem vor allem die Leerstelle im Gesetzentwurf bei der vorgesehenen Neufassung von § 1 Absatz 4 („[...]“) gefüllt wird. Zur künftigen Beteiligung des Deutschen Bundestages hatten die Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Einbringung des Gesetzentwurfs keinen Formulierungsvorschlag unterbreitet, da sie die konkrete Ausgestaltung erst in Kenntnis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 vornehmen wollten.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/6916 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Mit der Empfehlung, den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/6916 in der Fassung des Änderungsantrags anzunehmen, hat sich nach Ansicht des Ausschusses der Antrag auf Drucksache 17/6945 erledigt.

Einvernehmliche Erledigterklärung des Antrags.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs in der von der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(8)3183 vorgeschlagenen Fassung.

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Es entstehen keine unmittelbaren Ausgaben. Die mittelbaren finanziellen Auswirkungen sind nicht bezifferbar. Da Notmaßnahmen der EFSF unter strengen Auflagen mit dem Ziel erfolgen, die drohende Zahlungsunfähigkeit der betroffenen Staaten dauerhaft abzuwenden, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mit einer Inanspruchnahme der Bundesrepublik Deutschland aus den ausgegebenen Garantien zu rechnen.

E. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger eingeführt, verändert oder abgeschafft.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft.

3. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Es entsteht kein nennenswerter Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Sonstige Kosten

Das Gesetz führt nicht zu zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft einschließlich der mittelständischen Unternehmen. Durch die vorgesehenen Maßnahmen sind Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

elektronische Vorabfassung*

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/6916 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus

Das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627) wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im
Rahmen eines europäischen
Stabilisierungsmechanismus

(Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG)“

2. § 1 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 1 bis 3 werden wie folgt gefasst:

„(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für Finanzierungsgeschäfte, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität zur Durchführung von unter der Voraussetzung der Absätze 2 und 3 gewährten Notmaßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebiets tätigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 211,0459 Milliarden Euro zu übernehmen. Notmaßnahmen im Sinne von Satz 1 sind Darlehen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität an den betroffenen Mitgliedstaat, einschließlich solcher, die der Mitgliedstaat zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten verwendet, vorsorgliche Maßnahmen sowie Ankäufe von Staatsanleihen dieses Mitgliedstaats am Primärmarkt oder Sekundärmarkt. Gewährleistungen nach Satz 1 können nur bis zum 30. Juni 2013 übernommen werden. Zu diesem Zeitpunkt verfällt die Ermächtigung für den nicht ausgenutzten Teil des Gewährleistungsrahmens. Eine Gewährleistung ist auf den Höchstbetrag dieser Ermächtigung in der Höhe anzurechnen, in der der Bund daraus in Anspruch genommen werden kann. Zinsen und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen nicht anzurechnen.

(2) Notmaßnahmen im Sinne von Absatz 1 können auf Antrag eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebiets zum Erhalt seiner Zahlungsfähigkeit ergriffen werden, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets ist vor der Gewährung von Notmaßnahmen

durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit mit dem Internationalen Währungsfonds einvernehmlich festzustellen. Vorsorgliche Maßnahmen, Kredite zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten und der Aufkauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt erfolgen unter diesen Voraussetzungen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren. Der Aufkauf von Staatsanleihen eines Mitgliedstaats des Euro-Währungsgebiets am Sekundärmarkt erfordert zudem die Feststellung außergewöhnlicher Umstände auf dem Finanzmarkt durch die Europäische Zentralbank.

(3) Notmaßnahmen werden an strenge Auflagen gebunden, die der betroffene Mitgliedstaat grundsätzlich im Rahmen eines wirtschafts- und finanzpolitischen Programms vor Gewährung der Notmaßnahme mit der Europäischen Kommission unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit mit dem Internationalen Währungsfonds vereinbart und die von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets einstimmig gebilligt werden. Sollte wegen der Natur der Notmaßnahme die Vereinbarung aller erforderlichen Auflagen vor Beginn der Notmaßnahme nicht möglich sein, ist diese Vereinbarung unverzüglich und vor Abschluss der Notmaßnahme nachzuholen.“

- b) Absatz 4 wird aufgehoben.
 - c) Die bisherigen Absätze 5 und 6 werden die Absätze 4 und 5.
3. Nach § 1 werden die folgenden §§ 2 bis 5 eingefügt:

„§ 2

Haushalts- und Stabilitätsverantwortung

(1) Der Bundestag nimmt in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zur Durchführung von Notmaßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes seine Haushaltsverantwortung und seine Verantwortung für die Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion insbesondere nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahr.

(2) Der Bundestag berät und beschließt über Vorlagen nach diesem Gesetz in angemessener Frist. Dabei berücksichtigt er die für die Beschlussfassung auf der Ebene des Euro-Währungsgebietes maßgeblichen Fristvorgaben.

§ 3

Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen in der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität

(1) Die Bundesregierung darf in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität einem Beschlussvorschlag, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt, durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Bundestages muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.

(2) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung ist insbesondere berührt

1. bei einer wesentlichen Änderung einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme, und bei einer Änderung, die Auswirkungen auf die Höhe des Gewährleistungsrahmens hat,
2. bei einer wesentlichen Änderung einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme, und bei einer Änderung, die Auswirkungen auf die Höhe des Gewährleistungsrahmens hat,
3. bei Änderungen des Rahmenvertrags der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität und
4. bei der Überführung von Rechten und Verpflichtungen aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

(3) In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit werden die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Bundestages von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen, die vom Bundestag für eine Legislaturperiode gewählt werden. Die Anzahl der zu benennenden Mitglieder ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden. Bei Notmaßnahmen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren nach § 1 Absatz 2 Satz 3 liegt die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit regelmäßig vor. In allen übrigen Fällen kann die Bundesregierung die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit einer Angelegenheit geltend machen. Die oben genannten Mitglieder des Haushaltsausschusses können der Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit in den Fällen der Sätze 3 und 4 unverzüglich mit Mehrheit widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nimmt der Bundestag die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte wahr, bei Widersprüchen in Fällen von Satz 3 der Haushaltsausschuss. In den Fällen des Absatzes 2 Nummer 3 und 4, sowie im Falle des erstmaligen Antrags eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes für eine Notmaßnahme, die nicht unter § 1 Absatz 2 Satz 3 fällt, nimmt stets der Bundestag seine Beteiligungsrechte wahr.

§ 4

Beteiligung des Haushaltsausschusses des Bundestages

(1) In allen die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührenden Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in denen eine Entscheidung des Bundestages gemäß § 3 nicht vorgesehen ist, wird der Haushaltsausschuss beteiligt. Er hat das Recht zur Stellungnahme. Der Haushaltsausschuss des Bundestages überwacht die Vorbereitung und den Vollzug der Vereinbarungen über Notmaßnahmen.

(2) Der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedürfen:

1. die Annahme oder Änderung der Leitlinien des Direktoriums der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität durch die Bundesregierung und

2. die Zustimmung der Bundesregierung zu Entscheidungen über den Einsatz weiterer Instrumente auf der Grundlage einer bestehenden Vereinbarung über eine Notmaßnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder der Änderung der Bedingungen einer Notmaßnahme, sofern diese nicht bereits unter den Parlamentsvorbehalt nach § 3 fallen.

Die Bundesregierung darf in diesen Fällen einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten, nachdem der Haushaltsausschuss hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Einen entsprechenden Antrag im Haushaltsausschuss kann auch die Bundesregierung stellen. Ohne einen solchen Beschluss des Haushaltsausschusses muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.

In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit gilt die Regelung in § 3 Absatz 3 entsprechend.

(3) In den nicht von Absatz 2 erfassten Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, beteiligt die Bundesregierung den Haushaltsausschuss und berücksichtigt seine Stellungnahmen. Dies gilt insbesondere für Beschlüsse, die nach dem Rahmenvertrag der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität nur einstimmig getroffen werden können, sowie für die Benennung des deutschen Vorstandsmitglieds für das Direktorium der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität.

(4) Das Plenum des Deutschen Bundestags kann die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben.

§ 5

Unterrichtung durch die Bundesregierung

(1) Die Bundesregierung hat den Bundestag in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat schriftlich. Einzelheiten bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

(2) Die Bundesregierung übermittelt dem Bundestag alle ihr zur Verfügung stehenden Dokumente, die zur Ausübung der Mitwirkung des Bundestages nach §§ 3 und 4 dienlich sind.

(3) Dem besonderen Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen trägt der Bundestag durch eine vertrauliche Behandlung Rechnung.

(4) Im Falle eines Antrags eines Mitgliedstaates auf Notmaßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität übermittelt die Bundesregierung dem Bundestag binnen sieben Tagen nach Antragsstellung eine Bewertung zu Inhalt und Umfang der zu gewährenden Hilfen sowie eine Abschätzung der finanziellen Folgen.

(5) Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung schriftlich zu unterrichten.

(6) Die fortlaufende Unterrichtung der Bundesregierung enthält auch Angaben zur jeweiligen Berücksichtigung der nach diesem Gesetz abgegebenen Stellungnahmen des Bundestages und des Haushaltsausschusses bei den Verhandlungen.

(7) Die Unterrichtsrechte nach den Absätzen 1 bis 6 können in Fällen besonderer Vertraulichkeit nach § 3 Absatz 3 auf die beteiligten Mitglieder des Haushaltsausschusses beschränkt werden, solange die Gründe für die besondere Vertraulichkeit bestehen.“

4. Der bisherige § 2 wird § 6;

b) den Antrag auf Drucksache 17/6945 für erledigt zu erklären.

Berlin, den 21. September 2011

Der Haushaltsausschuss

Petra Merkel (Berlin)

Vorsitzende

Carsten Schneider (Erfurt)

Berichterstatter

Roland Claus

Berichterstatter

Priska Hinz (Herborn)

Berichterstatterin

Norbert Barthle

Berichterstatter

Otto Fricke

Berichterstatter