

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)

Tel.: 0521.106-6964, -4412

Fax: 0521.106-154412, -89016

franz.mayer@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

13 Thesen zu Fiskalvertrag und ESM

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2012 zu den Gesetzentwürfen zum Fiskalvertrag und zum ESM-Vertrag

1. Zu **Rechtsgrundlagen** (Art. 23 oder 59 GG) und **Mehrheiten** (einfach, zwei Drittel) für die Zustimmung zu FV und ESMV besteht **kein Konsens**. Da aber der Bundesrat jedenfalls beteiligt und eine Zweidrittelmehrheit angestrebt wird, **bedarf diese Streitfrage keiner Klärung**, weil auch die anspruchsvollsten Vorgaben - Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG - erfüllt sind. Aus Rechtsgründen wäre indessen eine Zweidrittelmehrheit mangels Hoheitsrechtsübertragung bzw. Verfassungsrelevanz für die Zustimmung zur Änderung des AEUV (Art. 136 Abs. 3 AEUV, s. dazu § 2 IntVG) und für die Zustimmung zu FV und ESMV **nicht erforderlich**. Die Frage nach der Rechtsgrundlage der parlamentarischen Zustimmung zur Ratifikation ist von der Frage der **parlamentarischen Begleitung und Kontrolle in Angelegenheiten der Europäischen Union** (Art. 23 Abs. 2 ff. GG, dazu unten These 13) zu unterscheiden.
2. Die Frage einer **Volksabstimmung wegen Art. 146 GG stellt sich vorliegend nicht**. Die These von der Erforderlichkeit einer Volksabstimmung bei der nächsten qualifizierten Hoheitsrechtsübertragung im Kontext der europäischen Integration findet weder eine Stütze im Wortlaut des Grundgesetzes noch im Wortlaut des Lissabon-Urteils (dort nur Zulässigkeitsaspekt, BVerfGE 123, 267 [332, Rn. 179 f.]). Ohnehin ist eine **qualifizierte Hoheitsrechtsübertragung nicht ersichtlich**.
3. Unbenommen bleibt dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Möglichkeit, durch **Änderung des Grundgesetzes nach den dafür vorgesehen Verfahren** Volksentscheidungen im EU-Kontext in die Verfassung aufzunehmen.
4. Durch die Ratifikation des FV entsteht **keine Rechtsbindung auf Ewigkeit**. Die innerstaatliche „Schuldenbremse“ kann durch Änderung des Grundgesetzes jederzeit aufgehoben werden. Völkerrechtliche Verpflichtungen verharren – jedenfalls nach der Rechtsprechung des BVerfG – lediglich auf der dem Verfassungsrecht nachgeordneten Rangstufe des einfachen Gesetzesrechts und berühren entgegenstehendes Verfassungsrecht nach dieser Sicht nicht. Dies gilt auch für das Zustimmungsgesetz zum FV. Das Auseinanderhalten von völkerrechtlichem Müssen und verfassungsrechtlichem Können galt bisher gerade als Beleg für die Souveränität der Bundesrepublik:
„Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten, verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, [...]“, BVerfGE 111, 307 (319, Rn. 35) - Görgülü.
5. Der FV ist im übrigen **nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen** zum „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ (clausula rebus sic stantibus, Art. 62 Wiener Vertragsrechtskonven-

tion) unter diesen Voraussetzungen **kündbar**. Jedenfalls bei Austritt aus der EU nach Art. 50 EUV kann auch die Bindung an den FV beendet werden. Bei einer ergänzenden Verhandlung zum FV könnte die Bundesrepublik diese Sicht klarstellen (oder: Abgabe eines entsprechenden Vorbehalts oder einer Erklärung bei Ratifikation des FV). Dass nicht jeder Euro-Staat ohne weiteres einseitig aus den Bindungen durch Vertragskündigung flüchten kann, ist politisch gewollt.

6. Die im Demokratieprinzip wurzelnde **aktuelle Substanz der Haushaltsverantwortung des Bundestages** wird **durch den FV nicht berührt**. Sie ist bereits durch Einführung der „Schuldenbremse“ im Grundgesetz unwiederbringlich für den Bundestag als Haushaltsgesetzgeber neu definiert worden, da eine **Änderung an der nationalen „Schuldenbremse“** auch ohne jeden Europabezug **nicht mehr durch den Haushaltsgesetzgeber (Bundestag) alleine** erfolgen kann, sondern **nur im Zusammenwirken mit dem Bundesrat** durch Verfassungsänderung.
7. Art. 88 GG weist die **Stabilitätsorientierung** als **Verfassungsgut auch des Grundgesetzes** aus.
8. Der ESMV enthält keine Mechanismen die eine Abkopplung vom Ratifikationsprogramm wahrscheinlich machen. Die **Beschlussorgane des ESM können den ESM weiterentwickeln** (etwa über Art. 10 und 19 ESMV), solange sie sich im Rahmen des im ESMV angelegten Vertragsprogramms halten und nicht aus ihm ausbrechen (vgl. BVerfGE 104, 151 [195, 209 f., Rn. 118, 151 ff.] - Neues Strategisches Konzept der NATO).
9. Die **Unbefristetheit des ESM** ist **verfassungsrechtlich unproblematisch** weil die im Rahmen des ESM möglichen Maßnahmen als zeitlich beschränkte Maßnahmen angelegt sind. Dies ist für das BVerfG maßgeblich:
„keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen (...), die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen“ (BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 128 - Eurorettung)
10. Der **Vergleich** der mit dem ESMV eingegangenen Verpflichtungen mit denen im Rahmen des **IWF** Bestehenden ergibt **keine Hinweise auf verfassungsrechtliche Defizite beim ESM**. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Mitwirkung ist beim ESM identisch (Art. 59 GG als Grundlage parlamentarischer Zustimmung) bzw. weiter ausgeformt (parlamentarische Kontrolle statt Bundesbankzuständigkeit) als beim IWF.
11. Die **Qualifizierte Mehrheitsentscheidung im ESM** (Art. 5 Abs. 7 ESMV: 80%, Art. 4 Abs. 4 ESMV: 85% bei Eilentscheidung) ist **verfassungsrechtlich unproblematisch**, weil die Bundesrepublik Deutschland anders als andere Staaten im ESM wegen ihres Kapitalanteils (27,1%) nicht überstimmt werden kann (**Veto**).
12. Für das Ob und Wie von Eurorettungsmaßnahmen besteht ein **politischer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers** (BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 130 f. - *Eurorettung*, dort für die Höhe der Belastung für den Bundeshaushalt durch Gewährleistungsübernahmen).
13. **Wichtigste Frage** für die verfassungsrechtliche Würdigung des vorliegenden Gesetzgebungspakets ist die nach der **Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages**. Es empfiehlt sich die – im Zweifelsfalle überschießende – **Orientierung an den Vorgaben** aus den **Urteilen zum Lissabon-Vertrag, zur Eurorettung und zum Sondergremium**, sowie am mutmaßlichen Ausgang des Verfahrens 2 BvE 4/11 (Organstreit Fraktion Bündnis 90/Die Grünen). **Wesentliche Entscheidungen** (s. etwa Art. 13 Abs. 3 ESMV) trifft demnach das **Plenum**. Die **Geltung des EUZBBG für den FV** bedarf der Begründung. Auch wegen des noch ausstehenden Urteils 2 BvE 4/11 empfiehlt es sich, die **Begleitgesetzgebung** zu **befristen** (sunset clause), um eine kohärente und **sachangemessene Regelung** der Mitwirkung in Angelegenheiten der EU (vgl. Art. 23 Abs. 2 ff. GG, EUZBBG) zu erreichen.