



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Finanzwirtschaft
Az.: 900-01
Tel.: 0391/56531-35
ruby@landkreistag-st.de

24. März 2014

Rundschreiben Nr. 149/2014

Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) und Fiskalvertrag; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2014

Kurzfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat am 18. März 2014 entschieden, dass die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren gegen die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), den Fiskalpakt sowie die nationalen Zustimmungs- und Begleitgesetze, das Zustimmungsgesetz zu Art. 136 Abs. 3 AEUV und das TARGET2-System teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet sind. Trotz der eingegangenen Verpflichtungen bleibe die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages hinreichend gewahrt. Es sei jedoch haushaltsrechtlich sicherzustellen, dass etwaige Kapitalabrufe nach dem ESM-Vertrag im Rahmen der vereinbarten Obergrenzen fristgerecht und vollständig erfüllt werden können und somit eine Aussetzung von Stimmrechten Deutschlands in den ESM-Gremien zuverlässig ausgeschlossen bleibe.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem am 18. März 2014 verkündeten Urteil die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren gegen

- die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM),
- den Fiskalpakt sowie die nationalen Zustimmungs- und Begleitgesetze,
- das Zustimmungsgesetz zu Art. 136 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),
- das TARGET2-System sowie
- weitere Sekundärrechtsakte (sog. Sixpack)

teilweise für unzulässig erklärt und hält sie im Übrigen für unbegründet.

Es erläutert dazu, dass trotz der eingegangenen Verpflichtungen die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages hinreichend gewahrt bleibe und mahnt an, dass jedoch haushaltsrechtlich sicherzustellen sei, dass etwaige Kapitalabrufe nach dem

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.komsanet.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

ESM-Vertrag im Rahmen der vereinbarten Obergrenzen fristgerecht und vollständig erfüllt werden können und somit eine Aussetzung von Stimmrechten Deutschlands in den ESM-Gremien zuverlässig ausgeschlossen bleibe.

Die Verfahrensgegenstände, die sich auf den sog. OMT-Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 beziehen, hatte das BVerfG bereits Anfang des Jahres 2014 abgetrennt, ausgesetzt und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Nach Auffassung des Senats sprechen gewichtige Gründe dafür, dass der OMT-Beschluss über das Mandat der Europäischen Zentralbank für die Währungspolitik hinausgeht und damit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten übergreift sowie gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung verstößt. Er hält es aber auch für möglich, durch eine einschränkende Auslegung des OMT-Beschlusses im Lichte der Verträge zu einer Konformität mit dem Primärrecht zu gelangen.

Entscheidungsgründe

Das BVerfG legt dar, dass, soweit die Beschwerdeführer die formelle Verfassungswidrigkeit des ESM-Finanzierungsgesetzes, die funktionale Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Plenum des Bundestages, seinen Ausschüssen und Untergliederungen sowie das fehlende Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit für besonders bedeutsame Maßnahmen rügen, die Verfassungsbeschwerden unzulässig seien. Unzulässig seien die Verfassungsbeschwerden ferner, soweit sich Beschwerdeführer gegen die Einrichtung sowie Durchführung des TARGET2-Systems wenden und verschiedene Unterlassungen deutscher Verfassungsorgane in Bezug hierauf beanstanden. Die Beschwerdeführer hätten nicht aufgezeigt, wie hiervon eine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages und damit ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausgehen könnte.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die Anwendung bestimmter - in ihren Auswirkungen auch die kommunale Ebene betreffenden - sekundärrechtlicher Rechtsakte der Europäischen Union (sog. Sixpack) und des Euro-Plus-Paktes in Deutschland wenden, sieht sie das BVerfG ebenfalls als unzulässig an.

Das BVerfG stuft die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren darüber hinaus, soweit zulässig, als unbegründet ein. Der Gesetzgeber sei jedoch mit Blick auf die Zustimmung zu Artikel 4 Absatz 8 des ESM-Vertrages verpflichtet, haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach dem Vertrag zur Einrichtung des ESM fristgerecht und vollständig nachkommen kann.

Das BVerfG führt mit Blick auf die gerügte Verletzung des Demokratiegebots grundsätzlich aus, dass dieses dem Gesetzgeber aufgabe, dass er sich seines Budgetrechts nicht begeben dürfe, auch nicht in einem System intergouvernementalen Regierens. Insoweit komme es entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden werde, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Zwar sei es in erster Linie Sache des Bundestages selbst, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar seien. Das De-

mokratieprinzip gebiete es zudem, dass der Bundestag an diejenigen Informationen gelangen muss, die er für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung benötige.

Das BVerfG fügt sodann aber an, dass die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik nicht von vornherein demokratiewidrig sei und grundsätzlich auch durch die Übertragung wesentlicher haushaltspolitischer Entscheidungen auf Organe einer supra- oder internationalen Organisation oder die Übernahme entsprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen erfolgen könne. Zu entscheiden, ob und in welchem Umfang dies sinnvoll ist, obliege in erster Linie dem Gesetzgeber. Das BVerfG habe jedoch sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird.

Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip darüber hinaus eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten lässt, musste das BVerfG bislang nicht entscheiden. Es führt dazu aus, dass eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze allenfalls überschritten sein könnte, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.

Das BVerfG schlussfolgert sodann, dass nach diesen Maßstäben die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren keinen Erfolg hätten.

Es legt dazu dar, dass Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht zum Verlust der Haushaltsautonomie des Bundestages führe, sondern den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes lediglich ermögliche, einen Stabilitätsmechanismus zur Gewährung von Finanzhilfen auf völkervertraglicher Grundlage zu installieren, und insofern die fortdauernde Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge bestätige. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Währungsunion um die Möglichkeit aktiver Stabilisierungsmaßnahmen zu ergänzen, sowie die damit verbundene Prognose, mit solchen Maßnahmen die Stabilität der Währungsunion gewährleisten und fortentwickeln zu können, habe das BVerfG angesichts des Einschätzungsspielraums der zuständigen Verfassungsorgane grundsätzlich auch insoweit zu respektieren, als Risiken für die Preisstabilität aufgrund dieser Entscheidung nicht auszuschließen seien.

Das BVerfG führt fort, dass auch das Zustimmungsgesetz zur Einrichtung des ESM den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung trage. Die Bestimmungen des ESM-Vertrages seien mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages vereinbar. Aus der absoluten Höhe der hiermit eingegangenen Zahlungsverpflichten von derzeit 190,0248 Mrd. Euro lasse sich keine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages ableiten. Die diesbezügliche Einschätzung des Gesetzgebers sei jedenfalls nicht evident fehlerhaft und daher vom BVerfG hinzunehmen. Soweit nach dem Vertragswortlaut eine der Höhe nach unbegrenzte Zahlungsverpflichtung zumindest denkbar erscheine, werde die Gefahr einer solchen Auslegung jedenfalls durch die gemeinsame Erklärung der ESM-Mitglieder vom 27. September 2012 sowie die einseitige Erklärung der Bun-

der Republik Deutschland vom selben Tage in völkerrechtlich verbindlicher Weise ausgeschlossen.

Das BVerfG legt weiter dar, dass für Entscheidungen des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen, jedenfalls derzeit gesichert sei, dass sie nicht gegen die Stimmen der deutschen Vertreter in den Organen des ESM ergehen können, der Legitimationszusammenhang zwischen dem Parlament und dem ESM also nicht unterbrochen werde. Käme es zur Aussetzung der Stimmrechte der Bundesrepublik Deutschland während einer Zahlungssäumigkeit (Art. 4 Abs. 8 ESMV), liefe die innerstaatlich vorgesehene Beteiligung des Bundestages an den Entscheidungen der ESM-Organen während dieser Zeit leer. Betroffen wären unter Umständen auch Entscheidungen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühren und daher grundsätzlich seiner Mitwirkung bedürfen. Um eine Aussetzung der Stimmrechte zu vermeiden, habe der Bundestag daher nicht nur den anfänglich einzuzahlenden Kapitalanteil im Haushalt bereitzustellen, sondern im gebotenen Umfang durchgehend sicherzustellen, dass etwaige weitere Kapitalanteile jederzeit fristgerecht und vollständig eingezahlt werden können. Ob eine Zahlungsaufforderung des ESM berechtigt sei, spiele insoweit keine Rolle. Der Bundestag habe durch seine Verfahrensbevollmächtigten erklärt, das Liquiditätsmanagement der Finanzagentur GmbH sei hinreichend umsichtig und leistungsfähig, um fristgerechte Einzahlungen zu gewährleisten; diese tatsächliche Einschätzung sei vom BVerfG hinzunehmen.

Auch die Vorschriften über die Einbindung des Bundestages in die Entscheidungsprozesse des ESM seien im Ergebnis mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar. Die Mitwirkungsrechte des Bundestages erwiesen sich - jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung im Hinblick auf das innerstaatliche Verfahren vor Beschlüssen nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV als ausreichend. Die Informationsrechte des Bundestages genügten den Anforderungen des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG. Auch unter dem Gesichtspunkt der von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG geforderten demokratischen Legitimation der Tätigkeit des ESM bestünden keine Bedenken gegen die Vertretung Deutschlands in dessen Gremien.

Schließlich verstoße auch das Zustimmungsgesetz zum Fiskalpakt nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Seine wesentlichen Inhalte deckten sich - so das BVerfG - mit verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben. Es führt fort, dass der Vertrag den Organen der Europäischen Union keine Befugnisse einräume, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühren und zwingt die Bundesrepublik Deutschland nicht zu einer dauerhaften, nicht mehr reversiblen Festlegung ihrer Wirtschaftspolitik.

Wegen der weiteren Einzelheiten nehmen wir auf das als **Anlage** beigefügte Urteil des BVerfG Bezug.



Theel

Anlage

(**nur** digital in unserem verbandsinternen Internetangebot unter „Rundschreiben“)