

11.05.12

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist

Drucksache: 164/12

in Verbindung mit

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Drucksache: 165/12

in Verbindung mit

Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)

Drucksache: 166/12

Der Bundesrat hat in seiner 896. Sitzung am 11. Mai 2012 beschlossen, zu den Gesetzentwürfen gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu den Gesetzentwürfen allgemein

1. Aufgrund der Anwendbarkeit von Artikel 23 GG als Ratifikationsgrundlage des ESM-Vertrages steht dem Bundesrat im vorliegenden Fall grundsätzlich eine Beratungsfrist von neun Wochen zu. Ungeachtet dessen nimmt der Bundesrat bereits jetzt zu dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus Stellung.
2. Er nimmt den Vertrag vom 2. Februar 2012 sowie seine Begleitgesetzgebung zur Kenntnis. Er betont die Bedeutung der Wirtschafts- und Währungsunion als wichtiges Element zur Vertiefung der europäischen Integration. Die Verwirklichung dieses Ziels ist durch die anhaltende Finanzkrise einer erheblichen Gefährdung ausgesetzt. Nach Auffassung des Bundesrates bedarf es daher einer entsprechenden Gesamtstrategie, die dieser Gefährdung entgegenwirkt.
3. Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit, Vorsorge für den Fall zu treffen, dass die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt bedroht ist, und erkennt die Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als ein Instrument dieser Gesamtstrategie an.
4. Der Bundesrat weist allerdings darauf hin, dass die Einrichtung des ESM nur ein Baustein innerhalb der Strategie sein kann, der nicht entkoppelt von weiteren wesentlichen Bausteinen wie etwa dem Fiskalpakt stehen kann. Der Bundesrat bekräftigt seine Auffassung, dass es zudem einer flankierenden Wachstumsstrategie für die betroffenen Mitgliedstaaten bedarf, die auch den Einsatz der Mittel der Strukturfonds der EU beinhaltet und die Perspektiven für nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungschancen in der Zukunft eröffnet.
5. Er geht davon aus, dass die Gewährung möglicher Stabilitätshilfen nur sehr restriktiv (ultima ratio) und unter strikten Auflagen erfolgt, deren Einhaltung streng überwacht wird. Alle Maßnahmen sind vorrangig darauf auszurichten,

die bestehende Überschuldung in den europäischen Ländern wirkungsvoll und zügig abzubauen. Gleichzeitig ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass in Zukunft keine neuen Verschuldungsprobleme eintreten können. Der Bundesrat bekräftigt, dass hierzu auch die strikte Einhaltung der bereits entsprechend verschärften Regeln erforderlich ist.

6. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass der ESM bereits im Juli 2012 in Kraft treten soll. Er fordert die Bundesregierung auf, darauf zu achten, dass die Interessen des Steuerzahlers bei den daraus entstehenden Konsequenzen, insbesondere im Hinblick auf die bereits bestehenden Stabilitätsmaßnahmen und die Folgen für den Bundeshaushalt, gewahrt werden. Rettungsmaßnahmen dürfen die Leistungsfähigkeit der helfenden Euro-Mitgliedstaaten nicht überfordern. Deshalb müssen alle Maßnahmen zur Bewältigung der aktuellen Schuldenkrise auf Grundlage einer sorgfältigen Güterabwägung in der jeweiligen Situation getroffen werden. Der Bundesrat unterstreicht, dass alles unternommen werden muss, um das deutsche Haftungsrisiko zu begrenzen. Der Bundesrat weist die Bundesregierung zudem darauf hin, dass durch den Bund eingegangene Zahlungsverpflichtungen und Garantien im Fälligkeitsfalle allein den Bundeshaushalt betreffen.
7. Der Bundesrat geht davon aus, dass ausreichende Vorkehrungen getroffen werden, die sicherstellen, dass die Anliegen Deutschlands in die Gremien eingebracht werden können und kein Votum gegen die Interessen Deutschlands getroffen werden kann.
8. Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme in der BR-Drucksache 369/11 (Beschluss). Wie darin bereits dargestellt, ist der Bundesrat der Auffassung, dass es sich bei dem ESM-Vertrag um ein Vorhaben der EU handelt und daher Artikel 23 GG unterfällt. Er fordert die Bundesregierung auf, die sich daraus ergebenden Rechte des Bundesrates im weiteren Verfahren zu beachten. Zukünftige Änderungen des ESM-Vertrages wie auch die Nutzung der vertragsimmanenten Änderungsklauseln zum Stammkapital des ESM und zu den Arten der Finanzhilfelinstrumente bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im Hinblick auf den Vollzug des ESM-Vertrages an sich schon die Mitwirkungsrechte aus Artikel 23 GG und den entsprechenden Zusammenarbeitsgesetzen in EU-Angelegenheiten Anwendung finden. Er fordert eine umfassende und fortlaufende Unterrichtung zum jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt über die beabsichtigten Entscheidungen des ESM (z. B. Gewährung von Finanzhilfen) und die Entwicklung in den unterstützten Staaten, damit der Bundesrat hierzu im Einzelfall Stellung nehmen kann. Der Bundesrat fordert eine gesetzliche Regelung dieses Informationsrechtes. Etwaige Stellungnahmen des Bundesrates sind von der Bundesregierung zu berücksichtigen. Die Bundesregierung ist verpflichtet, eine Abweichung von einer Stellungnahme des Bundesrates zu begründen. Das soll nach Möglichkeit vor einer Beschlussfassung im Gouverneursrat des ESM geschehen.
10. Der Bundesrat wiederholt seine Forderung nach einer gesetzlichen Regelung seiner Mitwirkungsrechte. Aus systematischen Gründen präferiert der Bundesrat eine klarstellende Regelung der Mitwirkungsrechte in den Gesetzen über die Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten. Der Bundesrat fordert daher mittelfristig eine Konsolidierung der Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten in einem Gesetz, trägt aber aktuell die Regelung der Mitwirkungsrechte im ESM-Finanzierungsgesetz mit.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), BR-Drucksache 166/12

11. Zu § 3 ESMFinG

§ 3 ist wie folgt zu fassen:

"§ 3

Beteiligung des Bundesrates

- (1) Die Bundesregierung beteiligt den Bundesrat in Angelegenheiten dieses Gesetzes und berücksichtigt seine Stellungnahmen.
- (2) Gibt der Bundesrat eine Stellungnahme nach Absatz 1 zu einer Stabilitätshilfe und der Festsetzung der Bedingungen für deren Bereitstellung im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ab, ist die Bundes-

regierung verpflichtet, eine Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu begründen. Das soll nach Möglichkeit vor einer Beschlussfassung im Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus geschehen."

12. Zu § 3a - neu - ESMFinG

Nach § 3 ist folgender § 3a einzufügen:

"§ 3a

Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung

(1) Die Bundesregierung hat den Bundesrat in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. Die Bundesregierung unterrichtet darüber hinaus auf Verlangen des Bundesrates mündlich.

(2) Die Bundesregierung übermittelt dem Bundesrat alle ihr zur Verfügung stehenden Dokumente, die zur Ausübung der Beteiligungsrechte des Bundesrates nach § 3 dienlich sind.

(3) Die Bundesregierung übermittelt dem Bundesrat alle Dokumente und Einschätzungen, die auch dem Deutschen Bundestag übermittelt werden. Sie informiert insbesondere über:

1. die Entscheidung nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags, einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf deren Hilf ersuchen Stabilitätshilfe in Form einer im ESM-Vertrag vorgesehenen Finanzhilfefazilität zu gewähren,
2. die Annahme einer Vereinbarung über die Finanzhilfefazilität nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 des ESM-Vertrags und Zustimmung zu einem entsprechenden Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 4 des ESM-Vertrags,
3. Entscheidungen über die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente einer bestehenden Finanzhilfe oder wesentliche Änderungen der Bedingungen der Finanzhilfefazilität,

4. Änderungen des ESM-Vertrags bzw. Beschlüsse im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens nach Artikel 10 Absatz 1 des ESM-Vertrags sowie zur Änderung der Liste der Finanzhilfelinstrumente nach Artikel 19 des ESM-Vertrags,
5. Beschlüsse über den Abruf von Kapital nach Artikel 9 Absatz 1 des ESM-Vertrags sowie die Annahme oder wesentliche Änderung der Regelungen und Bedingungen, die für Kapitalabrufe nach Artikel 9 Absatz 4 des ESM-Vertrags gelten,
6. die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinien des Direktoriums des ESM zu Stabilitätshilfen in den Fällen der Artikel 14 bis 18 des ESM-Vertrags und der Preisgestaltungsleitlinien nach Artikel 20 Absatz 2 des ESM-Vertrags.
7. Beschlüsse über die Auszahlung einzelner Tranchen der gewährten Stabilitätshilfe.

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

(5) Im Falle des Stabilitätshilfeersuchens einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus nach Artikel 13 Absatz 1 des ESM-Vertrags übermittelt die Bundesregierung dem Bundesrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Antragstellung eine erste Einschätzung zu Inhalt und Umfang der beantragten Hilfen. Beabsichtigt die Bundesregierung, der Gewährung der Stabilitätshilfe zuzustimmen, übermittelt sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine umfassende Einschätzung zu Inhalt und Umfang der beantragten Hilfen sowie eine Stellungnahme zu der Bewertung der Kommission nach Artikel 13 Absatz 1 des ESM-Vertrags und eine Abschätzung der finanziellen Folgen.

(6) Der Bundesrat ist darüber hinaus regelmäßig über das Finanzmanagement des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Sinne des Kapitels 5 des ESM-Vertrags schriftlich zu unterrichten. Die Bundesregierung übermittelt ihm zudem die nach Artikel 27 Absatz 2 des ESM-Vertrags zusammengefassten Quartalsabschlüsse sowie die Gewinn- und Verlustrechnung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

(7) Die fortlaufende Unterrichtung der Bundesregierung enthält auch Angaben zur jeweiligen Berücksichtigung der nach diesem Gesetz abgegebenen Stellungnahmen des Bundesrates bei den Verhandlungen.

(8) Wenn bei Staatsanleihekäufen auf dem Sekundärmarkt nach Artikel 18 ESM-Vertrag eine besondere Vertraulichkeit vorliegt, hat die Bundesregierung den Bundesrat unverzüglich zu unterrichten, sobald die Gründe der besonderen Vertraulichkeit nicht mehr vorliegen."

Begründung:

Dem Bundesrat muss es möglich sein, in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus seine Integrationsverantwortung und seine Verantwortung zur Kontrolle des Haushaltsvollzugs wahrzunehmen.

Sowohl die Gewährung von Stabilitätshilfe als auch die Festlegung von deren Modalitäten sind aus Sicht der Länder EU-Vorhaben und die Beteiligungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten (Artikel 23 GG und EUZBLG) somit einschlägig.

Die Gewährung einer Stabilitätshilfe des ESM kann Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts einschließlich der Kreditaufnahme des Bundes haben. Damit sind auch Länderinteressen berührt.

Da die Maßnahmen des ESM Interessen der Länder berühren, ist Artikel 23 Absatz 5 GG einschlägig. Danach muss die Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigen. Zur "Berücksichtigung" einer Stellungnahme des Bundesrates nach Artikel 23 Absatz 5 GG gehört aus Sicht der Länder, dass sich die Bundesregierung mit entsprechenden Stellungnahmen befasst und sich mit ihnen auseinandersetzt (so auch *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, Artikel 23 GG Rn. 58). Wenn die Bundesregierung von einer solchen Stellungnahme abweichen will, so sollte sie dies dem Bundesrat gegenüber - schon nach den Grundsätzen der Verfassungsorgantreue - mit entsprechender Begründung tun. Schon nach geltendem Recht muss die Bundesregierung die maßgeblichen Gründe für ein Abweichen nach Abschluss eines EU-Vorhabens auf Verlangen des Bundesrates mitteilen. Damit der Bundesrat bei einer Abweichung von einer Stellungnahme des Bundesrates zu einer Finanzhilfe ggf. nochmals Stellung nehmen kann, sollen die Gründe für eine Abweichung nach Möglichkeit vor der Beschlussfassung im Gouverneursrat des ESM erfolgen. Des Weiteren haben die Länder bei der Aufstellung des Haushaltes nach Artikel 110 GG sowie bei der Übernahme von Gewährleistungen nach Artikel 115 GG das Recht, nach erfolgloser Durchführung eines Vermittlungsverfahrens Einspruch einzulegen. Zur Kompensation der fehlenden Einspruchsmöglichkeit fordern die Länder daher die Begründungspflicht der Bundesregierung im Falle einer geplanten Abweichung von einem Bundesratsbeschluss. Eine Bindungswirkung besteht nicht. Der Bundesrat fordert kein Vetorecht bezüglich der Gewährung von Stabilitätshilfe und der Auflagen.

Aus Artikel 23 Absatz 2 GG folgt außerdem, dass Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten gleichrangig zu unterrichten sind. Im Hinblick auf das Urteil des BVerfG vom 28. Februar 2012 zum sog. 9-er Gremium muss jedoch eine Ausnahme aufgenommen werden, aus der hervorgeht, dass in Fällen von Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilitäten im Sinne von Artikel 18 ESM-Vertrag eine Unterrichtung erst erfolgt, wenn die Gründe für die besondere Vertraulichkeit weggefallen sind.

Zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BR-Drucksache 165/12

13. Zu Artikel 1a - neu -

Nach Artikel 1 ist folgender Artikel 1a einzufügen:

"Artikel 1a

Eine Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zur Änderung des ESM-Vertrags erfolgt durch ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates."

Begründung:

Aus Sicht der Länder ist der ESM-Vertrag nach Artikel 23 Absatz 1 GG zu ratifizieren. Hieraus folgt, dass auch zukünftige Änderungen des ESM-Vertrags wiederum einer Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

14. Zu Artikel 2

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

"Artikel 2

(1) Erhöhungen des genehmigten Stammkapitals nach Artikel 10 Absatz 1 des Vertrags bedürfen zum Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Ermächtigung mit Zustimmung des Bundesrates zur Bereitstellung weiteren Kapitals.

(2) Der deutsche Vertreter darf einem Beschlussvorschlag zur Änderung der Finanzhilfelinstrumente nach Artikel 19 des Vertrages nur zustimmen oder sich bei der Abstimmung über einen solchen Beschlussvorschlag der Stimme enthalten, wenn er hierzu zuvor durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt wurde."

Begründung:

Bei Nutzung der vertragsimmanenten Änderungsklauseln der Artikel 10 und 19 ESM-Vertrag handelt es sich um substantielle Änderungen des ESM-Vertrags, die auch im Zeitpunkt der Zustimmung zu dem Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht überschaubar sein werden. Deshalb berührt die Nutzung der vertragsimmanenten Änderungsklauseln erneut die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat. Auch diese im Vertrag angelegten Evolutivklauseln bedürfen daher erneut eines Zustimmungsgesetzes nach Artikel 23 Absatz 1 GG.