



**Hartmut Koschyk** ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen. Der gebürtige Bayer mit schlesischen Wurzeln ist seit 1990 Bundestagsabgeordneter und war von 2005 bis 2009 Parlamentarischer Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. 1987 bis 1991 war er Generalsekretär des Bundes der Vertriebenen.

## Der ESM-Vertrag steht auf dem Boden der Verfassung

Eine Erwiderung auf Dietrich Murswiek | Von Hartmut Koschyk

Im letzten HAUPTSTADTBRIEF (Ausgabe 106) hatte sich Prof. Murswiek ausgesprochen kritisch zum ESM-Vertrag geäußert. Ich möchte heute auf seine Auffassung entgegenen, der Vertrag sei verfassungsrechtlich bedenklich. Vorab möchte ich meine Einschätzung in vier Thesen zusammenfassen:

**Erstens:** Mit dem ESM, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, wird kein verfassungswidriger Leistungs- und Haftungsautomatismus für Deutschland begründet. Weder sind in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise haushaltsrelevante Entscheidungen gegen den Willen Deutschlands möglich, noch begründen die Regelungen im ESM-Vertrag zum Kapitalabruf einen solchen verfassungswidrigen Automatismus.

**Zweitens:** Durch die im ESM-Ratifizierungsgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalte und die im ESM-Finanzierungsgesetz zu formulierenden Beteiligungsrechte des Bundestags besteht die verfassungsrechtlich erforderliche

derliche Rückbindung von Entscheidungen der ESM-Organe an den Deutschen Bundestag.

**Drittens:** Der ESM ist keineswegs wegen „undemokratischer innerer Struktur“ verfassungswidrig. Die deutsche Beteiligung am ESM wird durch die ins Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Entwürfe des ESM-Ratifizierungsgesetzes und des ESM-Finanzierungsgesetzes umfänglich demokratisch legitimiert.

**Viertens:** Deutschland geht keine unverantwortlichen Haftungsrisiken ein: Eine Addition aller aus der Eurokrise resultierenden Risiken ist irreführend. Sie lässt zum einen die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers außer Acht und berücksichtigt zudem nicht, dass die Risiken nicht aus der abstrakten Bereitstellung des Garantievolumens folgen, sondern aus der – vom Bundestag in jedem Einzelfall zu bewilligenden – Vergabe von Finanzhilfen. Im Einzelnen möchte ich vertiefend bemerken:



Dollar und Euro stützen sich zur Zeit gegenseitig. Damit der Euro es auch alleine schafft, kriegt er einen Stabilitätsmechanismus.

## Haushaltsrelevante Entscheidungen sind gegen den Willen Deutschlands nicht möglich

Prof. Murswiek kritisiert, dass für Deutschland mit dem ESM-Beitritt ein verfassungswidriger Automatismus begründet werde, weil in den ESM-Organen haushaltsrelevante Entscheidungen gegen den Willen Deutschlands getroffen werden könnten. Zwar sind haushaltsrelevante Entscheidungen im ESM grundsätzlich einvernehmlich zu treffen und auch im Falle eines Dringlichkeitsverfahrens hat Deutschland aufgrund seines Kapitalanteils ein Vetorecht. Dennoch lasse sich der Fall konstruieren, dass eine Entscheidung gegen den Willen Deutschlands möglich sei, wenn der deutsche Vertreter z. B. aufgrund höherer Gewalt an der Teilnahme einer Sitzung gehindert ist.

Eine solche Fallkonstellation ist lebensfremd. Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch im Völkerrecht. Er kann in einem solchen Fall etwa dazu verpflichten, eine Mitwirkung im Rahmen einer Telefon- oder Videokonferenz sicherzustellen. Im Übrigen könnten in einem derartigen Ausnahmefall auch an den Dienstsitzen des ESM anwesende deutsche Beamte mit der Vertretung der Bundesrepublik beauftragt werden. Der deutsche Vertreter im Direktorium wird weisungsgebunden und jederzeit abrufbar sein. Auch das Stimmverhalten des deutschen Direktors wird von der Bundesregierung kontrolliert und kann parlamentarischen Vorbehalten unterstellt werden.

## Die Regelungen zum Kapitalabruf berücksichtigen die deutschen Interessen

Prof. Murswiek befürchtet, dass Mitgliedstaaten bei Verlusten des ESM nicht nur in Höhe ihres Beitragsschlüssels Zahlungen aus dem abrufbaren Kapital, sondern bei Ausfall eines anderen ESM-Staates in deutlich höherem Umfang leisten müssen.

Die im Vertrag geregelten Fallkonstellationen des Kapitalabrufs erfordern nach der Konstruktion des ESM als internationaler Finanzinstitution eine Kapitaleinzahlung unter Anrechnung auf das abrufbare Kapital. Der Kapitalabruf erfolgt nach Mehrheitsentscheidung des Direktoriums bzw. durch den geschäftsführenden Direktor. Ein Zustimmungsvorbehalt des Deutschen Bundestags kann zwar ebenso wie vor der Inanspruchnahme einer einmal gewährten Garantie nicht vorgesehen werden. Allerdings sind die Voraussetzungen für den Abruf in diesen Fällen vertraglich festgelegt und vom deutschen Gesetzgeber in den ESM-Gesetzen gebilligt. Die Haftung Deutschlands bleibt unter allen Umständen auf den deutschen Anteil am Kapital begrenzt, der durch das ESM-

„ Finanzierungsgesetz bereitgestellt wird.

*Die Haftung Deutschlands bleibt unter allen Umständen auf den deutschen Anteil am ESM-Kapital begrenzt.*

Von einem Haftungs- oder Leistungsautomatismus kann auch deswegen nicht gesprochen werden, da die für die Eingehung wirtschaftlicher Risiken wesent-

lichen Entscheidungen durch die Entscheidung des Gouverneursrates über die Gewährung von Finanzhilfen getroffen werden. Diese Entscheidung wird in jedem Einzelfall der vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestages unterliegen. Zur laufenden Überwachung von Verlustrisiken im Geschäft des ESM wird ein Risikomanagement eingerichtet, das regelmäßig durch das Direktorium überprüft wird. Der ESM unterliegt darüber hinaus neben der Prüfung des Jahresabschlusses durch unabhängige externe Abschlussprüfer einer Kontrolle durch einen unabhängigen Prüfungsausschuss, dem auch Vertreter nationaler Rechnungshöfe angehören werden. Auch an dieser laufenden Kontrolle wird der Deutsche Bundestag bzw. der Haushaltsausschuss im Rahmen der Beteiligungsrechte teilnehmen.

## Entscheidungen der ESM-Organe sind rückgebunden an nationale Parlamente

Prof. Murswiek hält es für angezeigt, im ESM-Vertrag selbst müssten weit reichende Parlamentsvor-

behalte vorgesehen werden, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur parlamentarischen Kontrolle gerecht zu werden. Eine mangelnde Rückbindung der im ESM möglichen haushaltsrelevanten Entscheidungen an die nationalen Parlamente ist allerdings überhaupt nicht ersichtlich. Parlamentsvorbehalte sind teilweise bereits im Entwurf des ESM-Ratifizierungsgesetzes enthalten, teilweise in den im ESM-Finanzierungsgesetz zu regelnden Beteiligungsrechten vorgesehen.

Das ESM-Ratifizierungsgesetz trifft verfassungsrechtlich Vorsorge für die im ESM-Vertrag vorgesehenen Möglichkeiten einer vereinfachten Vertragsänderung, indem es festlegt, dass für eine Erhöhung des genehmigten Stammkapitals des ESM ebenso wie für eine Änderung der dem ESM zur

Verfügung stehenden Instrumente in Deutschland eine erneute gesetzliche Regelung erforderlich ist. Entscheidungen im ESM über die Gewährung von Finanzhilfen, über eine Erhöhung des maximalen Darlehensvolumens des ESM ohne Änderung des genehmigten Stammkapitals sowie über einen Kapitalabruf aufgrund einvernehmlicher Entscheidung des ESM-Gouverneursrats werden in den im ESM-Finanzierungsgesetz zu regelnden parlamentarischen Beteiligungsrechten der Zustimmung des deutschen Bundestags unterstellt.

Im ESM-Vertrag ist vorgesehen, dass alle neu hinzukommenden Eurostaaten Mitglieder des ESM werden. Nur diesen steht der Beitritt offen. Die Verfahren zum Beitritt zur Eurozone unterliegen in Deutschland schon bisher der parlamentarischen



Über Europa mag der Himmel grenzenlos sein, dem Euro sind von Rechts wegen Grenzen gesetzt. Nicht gut, wenn sich dessen Paragraphen in Luft auflösen.

Beteiligung. Durch den Beitritt eines weiteren Staats zum ESM ändert sich zwar der quotale Beteiligungsschlüssel, nicht aber die Höhe des absoluten von Deutschland bereitzustellenden Kapitals. Risiken ergeben sich zudem nicht bereits aus dem Beitritt eines weiteren Staats, sondern höchstens aus einer diesem Staat zu gewährenden Finanzhilfe, für die wiederum ein Zustimmungsvorbehalt des Bundestags vorzusehen ist.

### Das Haftungsvolumen bleibt verantwortlich

Eine wesentliche Sorge von Prof. Murswiek lautet, Deutschland gehe ein verfassungsrechtlich unverantwortbares Haftungsrisiko ein. Addiere man alle aus der Euro-Krise resultierenden Haftungsrisiken auf, werde die Grenze dessen, was im Hinblick auf die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und die Wahrung künftiger haushaltspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten noch verantwortet werden könne, überschritten. Eine solche Rechnung geht jedoch fehl:

*Es ist nicht beabsichtigt, EFSF und ESM in voller Höhe dauerhaft nebeneinander stehen zu lassen.*

Es ist nicht beabsichtigt, EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) und ESM in voller Höhe dauerhaft nebeneinander stehen zu lassen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2011/12 zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus TARGET-Salden keine unmittelbaren Risiken für die Notenbanken entstehen und eine technische Grenze für die Höhe der Salden nicht existiert. (TARGET, das Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System, ist seit November 2007 das gemeinsame Echtzeit-Brutto-Clearingsystem des Euroraums.) Da die Mitgliedstaaten der Eurozone für Verbindlichkeiten ihrer Notenbanken haften, besteht zwar ein Haftungsrisiko für Deutschland, welches sich jedoch erst bei Zahlungsunfähigkeit eines Teilnehmerlandes mit negativem TARGET-Saldo oder bei Austritt eines Euro-Mitgliedstaats aus der Währungsunion materialisieren würde.

Art. 115 Abs. 1 des Grundgesetzes sieht eine Höchstgrenze für die Übernahme von Garantien nicht vor. Für das Bundesverfassungsgericht kommt es demnach nur auf eine evidente Überschreitung von äußersten Grenzen an. Es berücksichtigt bei der Beantwortung der Frage, bis zu welcher Höhe Deutschland finanzielle Verpflichtungen eingehen darf, neben der absoluten Höhe der möglichen Zahlungsverpflichtungen auch deren Eintrittswahrscheinlichkeit. Dabei hebt es die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hervor.

Aus den maximalen, gesetzlich bereitgestellten Garantievolumina für EFSF und ESM an sich entstehen keine unmittelbaren Haftungsrisiken. Risiken

entstehen erst dann, wenn Finanzhilfen ausgereicht und die hierfür erforderlichen Mittel aufgenommen werden. Bisher sind weder vom Gericht noch vom Parlament Zweifel geäußert worden, dass das bislang eingegangene Gewährleistungsrisiko nicht verkräftbar sei. Die Gewährung von Finanzhilfen aus EFSF und zukünftig ESM unterliegt jeweils der Zustimmung des Bundestages. Der Bundestag kann bei jeder Gewährung von Finanzhilfen erneut abwägen, ob die Grenze haushaltspolitisch vertretbarer Risiken überschritten wird. Deutschland übernimmt daher mit dem Beitritt zum ESM kein verfassungsrechtlich unverantwortbares Haftungsvolumen.

Eine ganze andere Frage als die verfassungsmäßige Bewertung sind freilich die politischen Notwendigkeiten. Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus errichten wir nach meiner Auffassung eine unverzichtbare und wirksame Brandmauer gegen Gefahren der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise. Der Mechanismus kann aber nur dann zur Wiederherstellung von Vertrauen beitragen, wenn die nationalen Reformen in den Krisenländern glaubwürdig bleiben und die gemeinsame Arbeit an einer künftigen Stabilitätsunion in Europa nachhaltig ist. Entscheidend dafür ist die Neuausrichtung des Stabilitätspaktes, die vor allem mit dem europäischen Fiskalvertrag erfolgt. ◆