

Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

Was ist der ESM?

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist eine internationale Finanzinstitution – basierend auf einem Vertrag zwischen den Euro-Staaten. Weitere EU-Mitgliedstaaten können dem Vertrag beitreten, sobald sie den EURO einführen (Artikel 2 des Vertrages zur Einrichtung des ESM). Der ESM wird – im Gegensatz zum vorläufigen Rettungsschirm EFSF – häufig als permanenter Rettungsschirm bezeichnet. Mit seinem Kapital von 700 Milliarden Euro (Artikel 8) soll Euro-Staaten mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen geholfen werden. Dafür werden 80 Milliarden EURO von den Mitgliedstaaten direkt beim ESM eingezahlt, 620 Milliarden sind jederzeit abrufbare Mittel. Diese Staaten müssen sich im Gegenzug an strikte Auflagen (Artikel 3) halten.

Entscheidungsstrukturen des ESM

Entscheidungen im ESM werden vom Gouverneursrat gefällt. In den Gouverneursrat entsendet jedes Mitgliedsland die in der Regierung für Finanzen zuständige Person (Artikel 5, für Deutschland derzeit Finanzminister Wolfgang Schäuble). Dieses Gremium wählt aus seiner Mitte eine Geschäftsführung. Jedes Mitglied im Gouverneursrat ernennt ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied des Direktoriums. Dem Direktorium, das als Führungsorgan arbeiten soll, können sämtliche Befugnisse des Gouverneursrates übertragen werden (Artikel 6). Somit sind sämtliche Leitungs- und Entscheidungsgremien durch Regierungen bzw. Vertreter der Exekutive besetzt und unterliegen nur noch indirekt der parlamentarischen Kontrolle. Parlamentarische Vertreter sind nicht einmal als Beobachter zugelassen, während Vertreter anderer Organisationen, z.B. des IWF, als Beobachter eingeladen werden können. Für die Entscheidungen gelten unterschiedliche Zustimmungsquoren. Eine Erhöhung des Stammkapitals kann durch einstimmigen Beschluss des Gouverneursrates und nach Zustimmung des Bundestages erfolgen; durch den Beitritt neuer Mitglieder erhöht sich das Stammkapital automatisch. Dringlichkeitsbeschlüsse zur Gewährung von Finanzhilfen können mit 85 % der Stimmen erfolgen. Das Stimmrecht der Mitgliedstaaten ist wie beim IWF an die eingezahlten Kapitalbeiträge gekoppelt (Artikel 4 Absatz 7).

Ist der ESM verfassungswidrig?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 7. September 2011 zum EFSF einige Leitsätze formuliert, die es zweifelhaft erscheinen lassen, ob der ESM verfassungskonform ist. So werden substantielle Kompetenzen, die zu den Aufgaben des Bundestages gehören, an eine supranationale Organisation übertragen. Da im Gouverneursrat lediglich Regierungsmitglieder sitzen, ist zweifelhaft, ob hier eine ausreichende Kompetenzwahrung des Bundestages möglich ist und inwiefern hierdurch substantiell die Herrschaftsgewalt der wahlberechtigten Bürger betroffen ist.

Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 9 verpflichtet, unwiderruflich und uneingeschränkt, Kapital innerhalb von sieben Tagen nach der Zahlungsaufforderung durch den Geschäftsführenden Direktor bereitzustellen, zu bezahlen. Das Bundesverfassungsgericht sieht jedoch die Verantwortlichkeit über Einnahmen und Ausgaben beim deutschen Bundestag. Es bleibt also zu klären, ob der Bundestag diesem zentralen Element seiner Aufgaben noch ausreichend gerecht werden kann, wenn Entscheidungen des Gouverneursrates ohne umgesetzt werden müssen und Mitbestimmungsrechte dadurch verletzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat hierbei auch festgestellt, dass der Bundestag die Verantwortlichkeit für Haushaltsfragen nicht pauschal auf andere Akteure übertragen darf. Die Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten ist eine nicht entäußerbare Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten. Nun gilt es überprüfen zu lassen, inwiefern dieser Grundsatz durch den ESM verletzt wird.

Immunität und Vorrechte des ESM

Der ESM wird seinen Sitz in Luxemburg haben und uneingeschränkte Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzen (Artikel 32). Das heißt z.B., dass er Verträge abschließen und Partei in einem Gerichtsverfahren sein kann. Der ESM selbst und alle Amtsinhaber und Bediensteten genießen Immunität und werden vor Durchsuchungen, Beschlagnahmungen, Enteignungen etc. geschützt (Artikel 32 und 35). Alle Mitglieder des Gouverneursrates und des Direktoriums sowie alle Bediensteten des ESM sind – auch nach dem Ausscheiden aus dem ESM – zur Verschwiegenheit verpflichtet (Artikel 34). Der ESM ist von allen direkten Steuern befreit; indirekte Steuern müssen an ihn zurückgezahlt werden. Alle Gehälter und Bezüge der Bediensteten sind von der nationalen Einkommenssteuer befreit (Artikel 36).

Ratifizierung des ESM

Nach der Entscheidung im Europäischen Rat Anfang März muss der ESM in allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert werden. Dafür sind die jeweiligen nationalen Verfahren entscheidend. Generell gilt, dass Gelder aus dem ESM nur erhalten kann, wer den Fiskalpakt ratifiziert hat (Präambel, Erwägungsgrund 5). Somit werden die Ratifizierungen einander bedingen. In Irland wird es ein Referendum über den Fiskalpakt geben, während hier in Deutschland nach Einschätzung des Finanzministeriums Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit der Ratifizierung zustimmen müssen. Dies bezieht das Ministerium jedoch nicht auf den ESM. Die Ratifizierung von ESM und Fiskalvertrag kann aber aufgrund der Verflechtung als ein Prozess angesehen werden.

Der ESM überträgt gemeinsam mit dem Fiskalpakt wesentliche Entscheidungsrechte unwiderruflich an supranationale Institutionen. In dieser Situation muss die zur Entscheidung anstehende Frage vom Volk selbst in einem Referendum beantwortet werden.

Anhang

I. Auszüge aus dem *Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)*

ARTIKEL 2: Neue Mitglieder

1. Die Mitgliedschaft im ESM steht den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union von dem Zeitpunkt an offen, zu dem der gemäß Artikel 140 Absatz 2 AEUV angenommene Beschluss des Rates der Europäischen Union zur Aufhebung der für sie geltenden Ausnahmeregelung bezüglich der Einführung des Euro in Kraft tritt. [...]

ARTIKEL 3: Zweck

Zweck des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten Auflagen, die dem gewählten Finanzhilfemittel angemessen sind, eine Stabilitätshilfe zu gewähren, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, in dem er Finanzinstrumente begibt oder mit ESM-Mitgliedern, Finanzinstituten oder sonstigen Dritten finanzielle oder sonstige Vereinbarungen oder Übereinkünfte schließt.

ARTIKEL 5: Gouverneursrat

1. Jedes ESM-Mitglied ernennt ein Mitglied des Gouverneursrats und ein stellvertretendes Mitglied des Gouverneursrats. Die Ernennungen können jederzeit widerrufen werden. Das Mitglied des Gouverneursrats ist ein Regierungsmitglied des jeweiligen ESM-Mitglieds mit Zuständigkeit für die Finanzen. Das stellvertretende Mitglied des Gouverneursrats ist bevollmächtigt, bei Abwesenheit des Gouverneursratsmitglieds in dessen Namen zu handeln. [...]

ARTIKEL 8: Genehmigtes Stammkapital

1. Das genehmigte Stammkapital beträgt 700 Milliarden EUR. [...]

ARTIKEL 9: Kapitalabrufe

3. [...] Die ESM-Mitglieder verpflichten sich unwiderruflich und uneingeschränkt, Kapital, das der Geschäftsführende Direktor gemäß diesem Absatz von ihnen abrufen, innerhalb von sieben Tagen ab Erhalt der Aufforderung einzuzahlen. [...]

ARTIKEL 10: Veränderungen des genehmigten Stammkapitals

1. Der Gouverneursrat überprüft das maximale Darlehensvolumen und die Angemessenheit des genehmigten Stammkapitals des ESM regelmäßig, mindesten jedoch alle fünf Jahre. Er kann beschließen, das genehmigte Stammkapital zu verändern und Artikel 8 und Anhang II entsprechend zu ändern. Dieser Beschluss tritt in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben. Die neuen Anteile werden den ESM-Mitgliedern nach dem in Artikel 11 und Anhang I vorgesehenen Beitragsschlüssel zugeteilt. [...]

Der gesamte Vertrag ist einzusehen unter:

http://www.verfassungsbeschwerde.eu/index.php?cID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/2012-04-04_ESM-Vertrag.pdf&t=1334186835&hash=d32424832f4c7c6208edf36fd2f812c3

II. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum EFSF:

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011

- 2 BvR 987/10 -

- 2 BvR 1485/10 -

- 2 BvR 1099/10 -

1. Art. 38 GG schützt die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen (BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>). Die abwehrrechtliche Dimension des Art. 38 Abs 1 GG kommt in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht.

2. a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>).

b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.

3. a) Der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.

b) Es dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.

c) Darüber hinaus muss gesichert sein, dass hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.

4. Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus. Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine

hinreichende demokratische Legitimation verfügen (BVerfGE 89, 155 <199 ff.>; 97, 350 <373>). Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 89, 155 <205>).

5. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, für Gewährleistungen eintreten zu müssen, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren ist. Entsprechendes gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland.

Das gesamte Urteil ist einzusehen unter:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html