

Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise

Daniela Kietz



BELGIEN



BULGARIEN



DÄNEMARK



DEUTSCHLAND



EU



ESTLAND



FINNLAND



FRANKREICH



GRIECHENLAND



IRLAND



ITALIEN



LETTLAND



LITAUEN



LUXEMBURG



MALTA



NIEDERLANDE



ÖSTERREICH



POLEN



PORTUGAL



RUMÄNIEN



SCHWEDEN



SLOWAKEI



SLOWENIEN



SPANIEN



TSSCHECHIEN



UNGARN



VEREINIGTES KÖNIGREICH



ZYPERN

Daniela Kietz

Daniela Kietz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe „EU-Integration“ der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und doziert an verschiedenen deutschen Universitäten. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten gehören die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union, insbesondere der Prozess der Parlamentarisierung, und die Politik der inneren Sicherheit in der EU. In den Jahren 2011 und 2012 war sie als stellvertretende Leiterin des Referats für Angelegenheiten der EU der Berliner Senatskanzlei tätig.

Zusammenfassung

Die gesellschaftliche Debatte über Ursprung und Folgen der Krise in der Euro-Zone wird derart intensiv und kontrovers geführt, dass das Thema eine prominente Rolle im anstehenden Bundestagswahlkampf spielen wird. Diese heute selbstverständlich wirkende Feststellung wäre noch vor wenigen Jahren als leicht weltfremd belächelt worden. Europa spielte eine kaum wahrnehmbare Rolle in nationalen und regionalen Wahlkämpfen. Diese Zeiten sind vorbei. Europäische Themen sind in der großen politischen Arena angekommen. Die Verhandlungen und Debatten rund um die Maßnahmen zur Stabilisierung der Euro-Zone sind Ausdruck dieses andauernden Prozesses der Politisierung nationaler Europa-Politik, der in unterschiedlichen Facetten in allen EU-Mitgliedstaaten bereits seit langem zu beobachten ist.

In etlichen Staaten bildet sich dieser Prozess auch im Parteiensystem ab. Nicht so in der Bundesrepublik. Die Untersuchung der parlamentarischen Beratung hat statt klarer politischer Gegenpositionen vor allem parteiübergreifende Mehrheiten für die Stabilisierungsmaßnahmen zum Vorschein gebracht. Die Polarisierung der Debatte, die neben dem Ausmaß der öffentlichen Aufmerksamkeit und der Mobilisierung der politischen Akteure eine wesentliche Komponente von „Politisierung“ ist, blieb innerhalb des Parteiensystems begrenzt. Wesentlicher Treiber der Polarisierung war vielmehr ein Bündnis aus außerparlamentarischer Opposition und parlamentarischer Minderheit, das sich als klarer Gegenpol zum breiten parlamentarischen Konsens etablierte. Nicht zuletzt durch den wiederholten Gang nach Karlsruhe steckte dieses Bündnis den Rahmen für einen vorrangig ökonomisch-rechtlichen Diskurs in der Öffentlichkeit, in dem die Stabilisierungsmaßnahmen als Bedrohung für den deutschen Wohlstand und die demokratischen Entscheidungsverfahren dargestellt werden.

Der breite Parteienkonsens bedeutet gleichwohl nicht, dass der Bundestag dem Krisenthema nur begrenzt Aufmerksamkeit geschenkt hat. Die Auseinandersetzung mit den Folgen der Krise war auf allen parlamentarischen Arbeitsebenen hoch und ist ein wichtiger Schritt im Prozess der Europäisierung der Parteien und des parlamentarischen Geschäfts. Viele Abgeordnete mussten sich in einem bislang nicht gekannten Umfang mit den europäischen Entscheidungsverfahren befassen. Das europäische Bewusstsein vieler Abgeordneter hat von diesen Prozessen profitiert.

Zudem wird die erneute Auseinandersetzung mit der Frage nach der angemessenen Rolle des Bundestages in EU-Angelegenheiten und die neuerliche Ausweitung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte Spuren im parlamentarischen Selbstbewusstsein hinterlassen – auch wenn diese Rechte im Wesentlichen erneut über den Umweg des Bundesverfassungsgerichts erstritten werden mussten. Gleichwohl kritisch zu betrachten ist die bis dato vorrangige Verankerung des Krisenthemas im Haushaltsausschuss. Sie hat zur budgetär-ökonomischen und nationalen Verengung des öffentlichen Diskurses in Deutschland beigetragen.

Die vorliegende Fallstudie stellt die parlamentarische Befassung mit den Maßnahmen zur Stabilisierung der Euro-Zone in den Fokus. Sie verfolgt eine doppelte Zielsetzung: Zum einen untersucht sie, wie eng Bundestag und Bundesrat in die zwischenstaatliche Aushandlung der Maßnahmen sowie ihre innerstaatliche Umsetzung eingebunden waren, welche Konflikte dabei zu Tage traten und welche parlamentarischen Beteiligungsrechte verhandelt wurden, um daraus Schlüsse für die zukünftige Beteiligung in EU-Angelegenheiten zu ziehen. Zum anderen beleuchtet die Untersuchung die Verknüpfung von parlamentarischem Diskurs und der bemerkenswert großen außerparlamentarischen Opposition gegen die Stabilisierungsmaßnahmen, um einen differenzierten Blick auf die Politisierung des Themas zu ermöglichen.

Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise

Daniela Kietz

Inhalt

Vorwort	6
I. Die Stabilisierungsmechanismen und ihre innerstaatliche Umsetzung im Kurzüberblick	9
Koordinierte, bilaterale Kredite zur Stabilisierung Griechenlands	9
Ausweitung der Finanzhilfen: Ein vorläufiger Stabilitätsmechanismus für die Euro-Zone	9
Ein dauerhafter Stabilitätsmechanismus für die Euro-Zone	11
II. Parlamentarische Aktivität im intergouvernementalen Modus	14
Umfassende Befassung der Ausschüsse	14
Hohe Plenaraktivität	18
Dauerthema in den Fraktionen	18
Kontinuierliche Befassung des Bundesrats	19
III. Parlamentsbeteiligung bei der Aushandlung und innerstaatliche Umsetzung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen	20
1. Aushandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen: Stunde der Exekutive	21
Phase 1 – Griechenland-Programm und EFSF: Schnell und alternativlos	21
Phase 2 – ESM: Intergouvernemental oder europäisch?	23
2. Innerstaatliche Umsetzung der Stabilisierungsmechanismen: Parlamentsbeteiligung qua gerichtlicher Anordnung	27
Die Beteiligungsrechte des Bundestages: Sukzessiver Ausbau	27
Beteiligungsrechte der Länder: Im Schlepptau des Bundestages	31
Die Frage der Handlungsfähigkeit	33
IV. Zaudern, zögern, zustimmen: Der inhaltliche Diskurs über die Stabilisierungsmechanismen	34
Die Debatte in der Koalition: Solidarität nur bei Fiskaldisziplin	34
Die Debatte in der Opposition: Wachstum statt Austerität	39
Einheit und Konsens oder Politisierung der Europa-Debatte?	42
V. Fazit: Politisierung trotz Parteienkonsens	45
VI. Anhang	46
VII. Impressum	49

Vorwort

Wie agiert ein Parlament in Krisenzeiten? Wenn der Druck der Umstände schnelles Handeln erfordert, wenn weitreichende Entscheidungen nicht auf nationaler sondern auf supra-nationaler Ebene getroffen werden müssen, wenn die allgemeine Einschätzung lautet: „Krisenzeiten seien Zeiten der Exekutive“. Wenn es gleichzeitig um sehr viel Geld geht, wenn immer mehr Abgeordnete Bedenken haben, wenn die öffentliche Meinung kippt, wenn die außerparlamentarische Opposition größer wird.

Für den Deutschen Bundestag lautet die Antwort: Einsatz aller Mittel – Kooperation, Konfrontation, Rechtsweg. Dabei darf man nicht vergessen, dass das Handeln des deutschen Parlaments vom föderalen Parteienstaat und kooperativen Föderalismus geprägt ist. Die Rolle des Bundestages im Verhältnis zur Bundesregierung ist traditionell keine konfrontative sondern eine komplementäre. Im politischen Alltag verläuft die Blockbildung weniger zwischen Exekutive und Legislative als vielmehr zwischen Regierungsfractionen und Opposition. Gleichzeitig können über den Bundesrat prinzipiell alle Parteien immer auch in Regierungsverantwortung eingebunden sein.

So ist zu erklären, dass die Wissenschaft lange Zeit mit strengem Blick das europapolitische Handeln des Parlaments betrachten konnte. Als „entleert“ wurde es beschrieben und auf einen interessanten Widerspruch hingewiesen. Einerseits wurden die Rechte der nationalen Parlamente, besonders die des Bundestages, im Laufe der europäischen Integration immer wieder ausgebaut. Andererseits folgte der formalen Rechtssetzung keine entsprechende Rechtsnutzung von Seiten einzelner Abgeordneter oder der Fraktionen. Kurzum: Es fehlte nicht der Rechtsrahmen. Er wurde nur nicht genutzt.

Wenn sich also tatsächlich die europapolitische Ambition des Bundestages in der Vergangenheit nicht im notwendigen Umfang entfaltet hat, stellt sich die Frage: Ist das nun anders – nach drei Jahren Schuldenkrise, aufgeregter Debatte, aufsehenerregender Rechtsprechung und intensiver Rechtsreform? Wenn ja, was hat sich verändert? Wie konnte es dazu kommen? Welches waren die Akteure? Welches die Mittel? Welches die Konsequenzen?

Im Auftrag des Programms „Europas Zukunft“ der Bertelsmann Stiftung hat sich Christian Calliess, Professor für Verfassungs- und Europarecht an der Freien Universität Berlin, zusammen mit Timm Beichelt, Professor für Europa-Studien an der Europa-Universität Viadrina, auf den Weg gemacht, dies herauszufinden. In ihrer Studie analysieren sie die Stellung nationaler Parlamente innerhalb der Europäischen Union am Beispiel des Bundestages und untersuchen mit rechts- und politikwissenschaftlichen Mitteln das Parlament inter- und intrainstitutionell, das heißt sowohl im Verhältnis zu den beteiligten (Staats-)Organen als auch in Bezug auf seine innere Organisation.

Daniela Kietzes Fallstudie ist Teil dieser Forschungsarbeit. Sie analysiert detailliert, wie sich der Bundestag und seine Mitglieder durch die Krise bewegt haben und bewegt wurden.

Isabell Hoffmann
Bertelsmann Stiftung

Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise

Noch nie wurde das europäische Integrationsprojekt in Deutschland derart emotional, kontrovers und in breiter Öffentlichkeit diskutiert wie im Zusammenhang mit den zwischenstaatlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Euro-Zone. Deutschland hat im Rahmen dieser Maßnahmen – dem Griechenland-Programm 2010, der EFSF 2010/2011 und dem ESM 2012 – Gewährleistungen in dreistelliger Milliardenhöhe übernommen. In den Beststellerlisten finden sich Abhandlungen über den Euro, ein Richtungsstreit zwischen der Bundesbank und der Europäischen Zentralbank über die Krisenpolitik beherrscht die Titelseiten der Tageszeitungen, der deutsche Europakurs findet Eingang in regionale Wahlkämpfe.

Sicher, in Deutschland wurden auch die Debatten über die Anti-Diskriminierungsrichtlinie oder über die Vorratsdatenspeicherung intensiv geführt, aber keine hat alle Sphären des gesellschaftlichen Diskurses so durchdrungen wie die Auseinandersetzungen über die Vorteile und Risiken der „Euro-Rettung“. Vom Sonntagabend-Politalk, über den Stammtisch bis ins ganz Private – alle diskutieren über die Stabilisierungsmaßnahmen. Der Diskurs ist hoch politisiert, er spaltet politische Parteien, Wissenschaft, Wirtschaft und Industrie, Sozialpartner, zivilgesellschaftliche Akteure.

Die vorliegende Fallstudie stellt die *parlamentarische Befassung* mit den Maßnahmen zur Stabilisierung der Euro-Zone in den Fokus. Sie verfolgt dabei eine doppelte Zielsetzung: Zum einen untersucht er, wie eng die Parlamentarier in die zwischenstaatliche *Aushandlung* der Maßnahmen sowie ihre *innerstaatliche Umsetzung* eingebunden waren und welche Konflikte dabei zu Tage traten, um daraus Schlüsse für die zukünftige Beteiligung in EU-Angelegenheiten ziehen. Zum anderen beleuchtet die Untersuchung die Verknüpfung von parlamentarischem Diskurs und der bemerkenswert großen außerparlamentarischen Opposition gegen die Stabilisierungsmaßnahmen, um einen differenzierten Blick auf die Politisierung des Themas zu ermöglichen.

Die Studie nimmt alle drei Stabilisierungsmaßnahmen in den Blick, da diese sukzessive aufeinander aufbauen und in der öffentlichen Debatte eng miteinander verknüpft sind. Die Einrichtung des dauerhaften Stabilitätsmechanismus ESM im Oktober 2012 war ein zwischenzeitlicher Höhepunkt in einem *dynamischen Prozess*, an dessen Anfang die Abstimmung über eine deutsche Beteiligung am ersten Griechenland-Programm im Mai 2010 stand und der in gerader Linie über die Einrichtung der vorläufigen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF im Juni 2010 zu deren Reform im Oktober 2011 führte. Tragfähige Aussagen über die parlamentarische Befassung und den Politisierungsprozess können nur auf Grundlage einer Gesamtchau dieses Prozesses getroffen werden.

Die Stabilisierungsmaßnahmen sind unter dreierlei Gesichtspunkten von Interesse für das Forschungsprojekt: *Erstens* weicht der *Rechtscharakter* der Maßnahmen von den üblichen EU-Rechtsinstrumenten ab. Statt Richtlinien oder Verordnungen liegen den Stabilisierungsmaßnahmen zwischenstaatliche Vereinbarungen der 17 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu Grunde. Traditionell tun sich Parlamente schwer damit, die fest in exekutiver Hand liegenden Verhandlungen über solche Vereinbarungen angemessen zu begleiten. Gleiches gilt für die Begleitung

der durch die Maßnahmen eingerichteten Kooperationen oder Institutionen, wie in diesem Fall der EFSF oder dem ESM. Intergouvernementale Vereinbarungen können auch zukünftig bei Vertiefung der Zusammenarbeit in der Euro-Zone eine wichtige Rolle spielen. Daher stellt sich die Frage nach der Parlamentsbeteiligung hier mit besonderer Brisanz.

Zweitens erlaubt der Fall die Untersuchung mehrerer, *distinkter Konfliktformen* (klassische Kompetenzkonflikte zwischen Exekutive und Legislative sowie Konflikte zwischen den parlamentarischen Fraktionen) sowie das Zusammenspiel zwischen dem Bundestag und einer breiten *Palette an Akteuren*, die in den politischen Prozessen rund um die Stabilisierungsmaßnahmen eine wesentliche Rolle spielten. Allen voran sind hier das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), unterschiedliche wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Interessengruppen sowie die Länder im Bundesrat zu nennen.

Drittens ist die hohe und andauernde Politisierung des Themas in zweifacher Hinsicht interessant. Zum einen erzwingt sie förmlich eine intensive parlamentarische Dauerbefassung mit der Krise der Euro-Zone und lässt Auswirkungen auf die europapolitische Arbeit des Bundestages und der Fraktionen erwarten. Zum anderen steht die wahrgenommene Politisierung im Kontrast zum traditionell breiten Parteienkonsens in europäischen Grundsatzfragen in der Bundesrepublik.

Als Ausgangspunkt für die Untersuchung gibt das erste Kapitel der Studie einen Überblick der Aushandlung, der Inhalte und der innerstaatlichen Umsetzung der Maßnahmen. Das zweite Kapitel richtet den Blick auf die parlamentarische Aktivität über den Untersuchungszeitraum hinweg. Das dritte Kapitel ist *zweigeteilt*: Der erste Teil untersucht die Parlamentsbeteiligung bei der *Aushandlung* der intergouvernementalen Vereinbarungen. Im Mittelpunkt des zweiten Teils steht die *innerstaatliche Umsetzung* der Vereinbarungen, konkret die Verhandlungen über die Ausgestaltung der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an Entscheidungen im Rahmen der Stabilisierungsmechanismen. Schließlich widmet sich das vierte Kapitel der inhaltlichen Debatte über die Stabilisierungsmaßnahmen in Bundestag und Bundesrat sowie ihrer Verknüpfung mit dem außerparlamentarischen Diskurs.

I. Die Stabilisierungsmechanismen und ihre innerstaatliche Umsetzung im Kurzüberblick

Koordinierte, bilaterale Kredite zur Stabilisierung Griechenlands

Griechenland hatte bereits seit Beginn des Jahres 2010 zunehmend Schwierigkeiten, seinen Finanzbedarf am Kapitalmarkt zu decken. Anfang April schnellten die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen auf Rekordhöhen, nachdem Rating-Agenturen ihre Einschätzung der Kreditwürdigkeit Griechenlands maßgeblich herabgestuft hatten. Um die drohende Zahlungsunfähigkeit des Landes abzuwenden, einigten sich die Finanzminister der Euro-Zone am 2. Mai 2010 auf ein Stabilisierungsprogramm für Griechenland.¹

Das Verfahren und die genaue Ausgestaltung des Pakets waren zuvor im Auftrag der Staats- und Regierungschefs von den Finanzministern in Abstimmung mit der EU-Kommission, der EZB und dem IWF entworfen und mit der griechischen Regierung verhandelt worden.

Das auf drei Jahre angelegte Programm umfasst koordinierte, bilaterale Kredite der Euro-Staaten und des IWF in Höhe von 110 Mrd. Euro (deutscher Anteil bis zu 22,4 Mrd. Euro). Die EU selbst stellte keine Mittel zur Verfügung, gleichwohl wurde die Kommission von den Mitgliedstaaten mit der Aushandlung des Pakets und der späteren Programmkoordination und Verwaltung der Kredite beauftragt. Im Austausch für die Hilfen verpflichtete sich die griechische Regierung auf umfassende wirtschafts- und finanzpolitische Reformen, um mittelfristig seinen Staatshaushalt zu sanieren.

Die vertraglichen Details wurden in einer Vereinbarung über die Darlehensfazilität zwischen den Euro-Staaten und Griechenland festgehalten, die am 8. Mai 2010 unterzeichnet wurde. Die in Deutschland für die Kreditvergabe notwendige gesetzliche Ermächtigung wurde am Vortag durch die Verabschiedung des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat erteilt (siehe Anhang).²

Ausweitung der Finanzhilfen: Ein vorläufiger Stabilitätsmechanismus für die Euro-Zone

Noch während der konkreten Ausgestaltung des Griechenland-Programms spitzte sich die Krise an den Finanzmärkten dramatisch zu und die Angst vor einer Ausweitung der griechischen Krise auf andere Euro-Staaten stieg. Schon am 7. Mai 2010 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone daher auf die zügige Einrichtung eines mehrgliedrigen **Europäischen Stabilitätsmechanismus** zur Sicherung der Finanzstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet. Es handelt sich

1 Siehe Erklärungen der Euro-Gruppe zur Unterstützung für Griechenland vom 11. April 2010, 2. Mai 2010, und 10. Mai 2010 sowie die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010 und 7. Mai 2010.

2 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik vom 7. Mai 2010, BGBl. I, S. 537.

hierbei nicht um eine dem EU-Recht zuzuordnende Vereinbarung, sondern um eine zwischenstaatliche Übereinkunft, die in Form eines Beschlusses der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Euro-Zone vom 9. Mai festgehalten wurde.³

Die tragende Säule des Pakets ist die mit einem effektiven Kreditvolumen von 440 Mrd. Euro ausgestattete **Finanzstabilisierungsfazilität EFSF** (abgesichert durch Garantien der Euro-Staaten in Höhe von 780 Mrd. Euro; deutscher Anteil bis zu 211 Mrd. Euro). Wiederum handelt es sich um eine koordinierte Kreditvergabe, anders allerdings als beim Griechenland-Programm werden die Mittel von der privatrechtlich organisierten Zweckgesellschaft EFSF verwaltet. Die Mitgliedstaaten der Euro-Zone treten als Gesellschafter der EFSF auf, Grundlage für ihre Tätigkeit ist ein privatrechtlicher Rahmenvertrag zwischen den Euro-Staaten und der EFSF.⁴ Geleitet wird die Fazilität von Klaus Regling, ehemaliger Spitzenbeamter im deutschen Bundesfinanzministerium, EU-Kommission und IWF.

Wichtige Entscheidungen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Gewährung von Hilfen, werden einstimmig vom Direktorium getroffen. In dieses entsendet jeder der 17 Staaten ein von der Regierung bestelltes Mitglied.

Im Frühjahr 2011 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs eine Reform der EFSF.⁵ Ihr Kreditvolumen wurde deutlich erhöht und das Instrumentarium ausgeweitet.⁶ Damit sollte zum einen die finanzielle Schlagkraft der Fazilität erhöht werden, um an den Finanzmärkten für ihre Anleihen den bestmöglichen Zinssatz (AAA-Rating) zu erreichen, zum anderen die Möglichkeiten zur Unterstützung von verschuldeten Staaten erweitert werden. Zur Stabilisierung des Währungsgebietes kann die EFSF nun neben der Vergabe von Krediten (insbesondere auch zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten) auch Anleihen von EFSF-Gesellschaftern auf dem Primär- und Sekundärmarkt aufkaufen. Mit der Aushandlung und Überwachung der Umsetzung der Hilfsprogramme haben die Euro-Staaten die Kommission im Konzert mit EZB und IWF beauftragt („Troika-Verfahren“). Aus der EFSF wurden bisher Finanzhilfen an Irland, Portugal, Griechenland und Spanien vergeben.⁷

Die EFSF-Gelder werden durch 60 Mrd. Euro an EU-Mitteln ergänzt. Dazu wurde per Verordnung des Rates ein **Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus EFSM** eingerichtet, der von der Kommission verwaltet wird.⁸ Diese nimmt im Namen der EU mit impliziter EU-Haushaltsgarantie auf den Finanzmärkten Mittel auf und reicht sie an den begünstigten Mitgliedstaat weiter. Eine Haushaltslinie im EU-Haushalt garantiert, dass die Anleihen auch bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners zurückgezahlt werden.

3 Ratsdokument 9614/10 vom 10. Mai 2010, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu>.

4 Alle rechtlichen Grundlagendokumenten sind abrufbar unter: www.efsf.europa.eu.

5 Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11. März 2011; Einigung anlässlich der Tagung des Ecofin-Rates am 20. Juni 2011.

6 Ursprünglich umfasste das effektive Kreditvolumen 440 Mrd. Euro, abgesichert durch Garantien der Euro-Staaten in Höhe von 440 Mrd. Euro, mit einem deutschen Anteil von bis zu 123 Mrd. Euro.

7 Im folgenden „Programmstaaten“.

8 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010.

Die in Deutschland für die Übernahme der Gewährleistungen im Rahmen der EFSF notwendige gesetzliche Ermächtigung wurde durch die Verabschiedung des Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes (StabMechG) am 21. Mai 2010 erteilt – nur zwei Wochen nach der Zustimmung zum Griechenland-Paket (siehe Anhang).⁹ Die Reform der EFSF wurde durch eine Änderung des StabMechG am 29. September 2010 in Deutschland umgesetzt.¹⁰ Eine Ratifizierung des EFSF-Rahmenvertrags nach Art. 59 Abs. 2 GG, wie sie von einigen Seiten gefordert wurde, war aus Sicht der Bundesregierung nicht nötig, da es sich ihrer Ansicht nach um ein Verwaltungsabkommen und nicht um einen politischen Vertrag völkerrechtlicher Natur handelt.

Gegen Deutschlands Beteiligung am Griechenlandprogramm und an der EFSF waren eine Reihe von Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) anhängig. Das BVerfG beschied in beiden Fällen jedoch die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Grundgesetz – unter der Voraussetzung, dass die Beteiligung des Bundestages bei den Entscheidungen über Finanzhilfen deutlich ausgebaut würde, um so die Haushaltshoheit des Parlaments zu wahren (siehe Kapitel III.2).¹¹

Ein dauerhafter Stabilitätsmechanismus für die Euro-Zone

Bereits wenige Monate nach Errichtung der EFSF, am 29. Oktober 2010, bekundeten die Staats- und Regierungschefs erstmals ihre Absicht, einen *dauerhaften Mechanismus* zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets einzurichten.¹² Dieser **Europäische Stabilitätsmechanismus ESM** soll den zeitlich begrenzten EFSM und die EFSF ablösen. Auf dem darauffolgenden Dezember-Gipfel einigte man sich auf die grundlegenden Merkmale des ESM, die zuvor in der Euro-Gruppe abgestimmt wurden. Gleichzeitig beschloss der Europäische Rat die Ergänzung des Art. 136 AEUV, um eine Grundlage für den ESM im EU-Recht zu schaffen. Die Änderung der Verträge wurde über das vereinfachte Änderungsverfahren gem. Art. 48 Abs. 6 AEUV umgesetzt. Der Mechanismus selbst sollte auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Mitgliedern der Euro-Zone eingerichtet werden.¹³

Aus dem Wortlaut des zukünftigen Art. 136 Abs. 3 gehen bereits die zentralen Voraussetzungen für eine Gewährung von Finanzhilfen hervor, die insbesondere auf Drängen der deutschen Regierung formuliert wurden (siehe Kapitel IV):

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“¹⁴

9 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010, BGBl. I, S. 627.I.;

10 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 9. Oktober 2011, BGBl. I, S. 1992.

11 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Absatz-Nr. (1–142)

12 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. bis 29. Oktober 2010, Punkt 2.

13 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16./17. Dezember 2010.

14 Ebd.

Diese Ergänzung war aus Sicht der mitgliedstaatlichen Regierungen – insbesondere der Bundesregierung – nötig geworden, um klarzustellen, dass die Einrichtung des ESM im Einklang mit der **Nichtbeistandsklausel** in Art. 125 AEUV steht.¹⁵ Diese Klausel schließt eine Haftung der EU oder ihrer Mitgliedstaaten für die Schulden anderer EU-Mitgliedstaaten aus. Die maßgeblich auf deutsches Betreiben zurückgehende Nichtbeistandsklausel gilt als wichtiger Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion und soll in Verbindung mit dem in Art. 126 AEUV geregelten Defizitverfahren einen Anreiz zu eigenverantwortlicher Haushaltsdisziplin und solider Haushaltsführung der Mitgliedstaaten setzen.

Gerade die deutsche Regierung wollte mit dem neuen Abs. 3 des Art. 136 AEUV Rechtssicherheit dahingehend herstellen, dass die Euro-Staaten unter bestimmten, engen Voraussetzungen Finanzhilfen über den ESM vergeben dürfen, ohne die Nichtbeistandsklausel zu verletzen. Zum einen müssen diese Finanzhilfen unabdingbar sein, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren (und nicht nur, um den einzelnen Staat vor der Insolvenz zu bewahren); gleichzeitig muss die Gewährung der Hilfen strengen Auflagen unterliegen, die den Staat mittelfristig zu einer soliden Haushaltslage zurückführen (siehe Kapitel IV).

Mit der Ausarbeitung der konkreten Ausgestaltung des ESM beauftragte der Europäische Rat die Finanzminister der Euro-Zone und die Kommission. Nach 15 Monaten der Verhandlung unterzeichneten die Botschafter der Euro-Staaten am 2. Februar 2012 in Brüssel schließlich den „Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“.

Aufbau, Verfahren und Instrumente des ESM sind an die EFSF angelehnt. Anders als bei der Fazilität handelt es sich beim ESM jedoch um eine zwischenstaatliche **Finanzinstitution**. Der ESM verfügt über ein effektives Kreditvolumen von 500 Mrd. Euro (700 Mrd. nominales Kapitalvolumen, davon 80 Mrd. einzuzahlendes und 620 Mrd. abrufbares Kapital/Garantien; deutscher Anteil 22 Mrd. Euro einzuzahlendes Kapital, 168 Mrd. Euro abrufbares Kapital/Garantien). Geschäftsführender Direktor ist EFSF-Leiter Klaus Regling; die wesentlichen Entscheidungen werden einstimmig vom ESM-Gouverneursrat getroffen, in dem die Finanzminister der Euro-Länder zusammenkommen.

In Deutschland bedurfte der völkerrechtliche ESM-Vertrag der Ratifizierung und innerstaatlichen Umsetzung durch Bundestag und Bundesrat. Der Ratifizierungsprozess wurde im März 2012 durch die Vorlage des so genannten „ESM-Pakets“ eingeleitet:

- » das ESM-Ratifizierungsgesetz¹⁶
- » das Gesetz zur Finanzierung des deutschen Anteils am ESM (ESM-Finanzierungsgesetz; ESMFinG)¹⁷

15 Siehe Berichtsbogen der Bundesregierung samt Anlage gem. § 7 Abs. 1 EUZBBG zum Entwurf für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV vom 6. Januar 2011.

16 Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. II, S. 981.

17 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. I, S. 1918.

» das „Gesetz zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes“¹⁸

» das Gesetz zur Ratifizierung der Änderung des Art. 136 AEUV.¹⁹

Die ESM-Gesetze wurden zusammen mit dem Gesetz zur Ratifizierung des Fiskalpakts vorgelegt, der im Kern die Einführung von nationalen Schuldenbremsen in den Unterzeichnerstaaten vorsah.²⁰ Aus Sicht der Bundesregierung waren beide Vorhaben eng miteinander verknüpft und zentrale Elemente einer angestrebten „Stabilitätsunion“ (siehe Kapitel IV).

Die Gesetze wurden am 29. Juni 2012 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Wiederum wurden beim BVerfG zahlreiche Klagen eingereicht, die die Vereinbarkeit des ESM mit dem Grundgesetz und den EU-Verträgen in Frage stellten. Nachdem Karlsruhe am 12. September 2012 die **Grundrechtskonformität** des ESM bestätigte – wie bereits bei der EFSF unter anderem unter dem Diktat einer starken parlamentarischen Rückkopplung –, konnte der Ratifizierungsprozess abgeschlossen werden.²¹ Am 8. Oktober 2012 nahm der ESM seine Arbeit auf.

Im Überblick stellt sich die Entwicklung der Stabilisierungsmaßnahmen von den Griechenland-Hilfen bis zum ESM als ein *schrittweiser Prozess der Verstetigung* dar, in dem der finanzielle Umfang der aufeinander aufbauenden Maßnahmen kontinuierlich zunahm, die Instrumente und Kompetenzen der Mechanismen ausgeweitet sowie die Verfahren ausdifferenziert und jeweils enger mit den EU-Institutionen verzahnt wurden.

Aus diesen Ausführungen ergeben sich drei zentrale Punkte für die vorliegende Untersuchung: Erstens handelt es sich um **Maßnahmen außerhalb des EU-Rechts**, zweitens spielte das Bundesverfassungsgericht eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung parlamentarischer Rechte, drittens erfolgten die Maßnahmen in Deutschland vor einem national zentrierten und abwehrenden Diskurshintergrund.

1. *Rechtscharakter*: Mit Ausnahme des EFSM haben sie ihre rechtlichen Grundlagen nicht im EU-Primär- oder Sekundärrecht, sondern in intergouvernementalen Absprachen und Verträgen. Zwar sind EU-Institutionen – insbesondere die Kommission, der ECOFIN-Rat und die Euro-Gruppe, die EZB, aber auch der EuGH – eng in die zwischenstaatlichen Verfahren einbezogen, allerdings geschieht dies vorrangig im Weg der Amtshilfe beziehungsweise Organleihe.²²

18 Das Gesetz vom 13. September 2012 soll die Beteiligung privater Gläubiger in einem Umschuldungsprozess ermöglichen und sieht die Einführung von Umschuldungsklauseln für alle ab dem 1. Januar 2013 emittierten Staatsanleihen mit Laufzeiten von länger als einem Jahr vor, BGBl. I, S. 1914.

19 Gesetz zum 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, vom 13. September 2012, BGBl. II, S. 978.

20 Gesetz zum Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012, BGBl. II, S. 1006.

21 BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. September 2012, Absatz-Nr. (1–248). Zudem forderte das Gericht eine völkerrechtlich verbindliche Bestätigung, dass eine Ausweitung der deutschen Haftungsobergrenze des ESM nicht ohne vorherige Zustimmung des Bundestages möglich ist. Dieser Forderung wurde mit der Erklärung der Staaten der Euro-Zone zum ESM-Vertrag vom 27. September 2010 entsprochen, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/132615.pdf.

22 Daniel Thym. Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, in: EuZW 2011, S. 167 ff.

Für die parlamentarische Begleitung der Aushandlung der Maßnahmen auf europäischer Ebene und ihre nationale Umsetzung macht diese zwischenstaatliche Verankerung einen wichtigen Unterschied. Denn im zwischenstaatlichen Bereich ist der Handlungsspielraum der Exekutive selbstverständlich größer als in Angelegenheiten der EU, in denen Bundestag und Bundesrat weitreichende Unterrichts- und Beteiligungsrechte besitzen. Genau in diesem Punkt entspann sich bei der Aushandlung und Umsetzung der Stabilisierungsmaßnahmen ein klassischer interinstitutioneller Konflikt. Hierbei verlief die Konfliktlinie weniger zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen als vielmehr zwischen Exekutive und Legislative. Im Zentrum stand die Frage nach dem angemessenen Maß an parlamentarischer Kontrolle des Regierungshandelns im Rahmen der EFSF und des ESM.

2. Rolle des Bundesverfassungsgerichts: Eine entscheidende Rolle bei der Lösung dieses Konflikts spielten die Urteile des BVerfG und dessen Vorgaben zum Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung im innerdeutschen Entscheidungsprozess. Im Laufe der Befassung mit den Stabilisierungsmaßnahmen wurde die parlamentarische Mitwirkung entlang dieser Vorgaben kontinuierlich ausgebaut; im Zentrum des eingerichteten Beteiligungsmodells steht der Zustimmungsvorbehalt des Bundestages vor allen wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen.

3. Diskurscharakter: In der Debatte über Ursachen und Lösung der Krise nehmen rechtliche Fragen nach der Verfassungs- und Primärrechtskonformität der Maßnahmen großen Raum ein und prägen den öffentlichen Diskurs nachhaltig. Es handelt sich in der Tendenz um einen abwehrenden, national-zentrierten Diskurs, in dem die europäische Perspektive und die Einbettung der Krise in eine größere Debatte über den Wert und die Ziele des Integrationsprojektes in den Hintergrund treten.

II. Parlamentarische Aktivität im intergouvernementalen Modus

Bevor die Diskussion entlang der genannten Konfliktlinien näher beleuchtet werden soll, zunächst ein Blick aufs Quantitative: Wie intensiv haben sich die parlamentarischen Akteure auf den verschiedenen Ebenen mit den Stabilisierungsmaßnahmen befasst? Die Antwort hierauf ist eindeutig: Seit ihrer Eskalation im Frühjahr 2010 ist die Krise in der Euro-Zone zum Dauerthema auf allen Ebenen der parlamentarischen Arbeit geworden.

Umfassende Befassung der Ausschüsse

Im Zentrum der parlamentarischen Beratungen standen im Bundestag der *Haushaltsausschuss* und der *EU-Ausschuss*. Insgesamt waren in die Beratungen zu den verschiedenen Gesetzen regelmäßig sechs Ausschüsse einbezogen. In den Beratungen über die Änderung von Art. 136 AEUV war der EU-Ausschuss federführend. Die Federführung bei den Griechenlandhilfen, EFSF, ESM und Fiskalpakt beziehungsweise den dazugehörigen Umsetzungsgesetzen lag beim Haushaltsausschuss. Fünf weitere Ausschüsse waren jeweils mitberatend tätig: Innen, Recht,

Finanzen, Wirtschaft und Technologie, EU oder Haushalt. Zu einigen Vorlagen und Anträgen wurden zudem der Ausschuss für Wahl, Immunität und Geschäftsordnung sowie der Arbeits- und Sozialausschuss hinzugezogen.

Der Haushaltsausschuss und der Finanzausschuss führten zu den ESM-Gesetzen jeweils eine öffentliche Anhörung durch. Dabei diskutierten nicht weniger als 17 beziehungsweise 19 Sachverständige darüber, ob der ESM und der Fiskalpakt ökonomisch sinnvoll und verfassungsrechtlich zulässig sind. Seit der Eskalation der Krise hat allein der Haushaltsausschuss damit insgesamt fünf Anhörungen²³ zur den Stabilisierungsmaßnahmen durchgeführt und diverse Fachgespräche abgehalten, unter anderem zur parlamentarischen Mitwirkung an der EFSF (siehe Anhang).

Bei den geladenen **Sachverständigen** handelte es sich vor allem um prominente Vertreter der unterschiedlichen Strömungen der deutschen Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, des deutschen Bankensektors und der Industrie, die auch die öffentliche Debatte mitbestimmten. Regelmäßige Gäste waren beispielsweise die „Wirtschaftsweisen“ Prof. Dr. Peter Bofinger und Prof. Dr. Lars Feld, der Präsident des Ifo-Instituts Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, der Präsident der Deutschen Bundesbank a. D. Prof. Dr. Axel Weber und sein Nachfolger Dr. Jens Weidmann, sowie verschiedene Prozessbevollmächtigte des Bundestages vor dem BVerfG.

Der EU-Ausschuss führte keine Anhörungen durch, sondern beteiligte sich an der Organisation der Anhörungen des Haushaltsausschusses im April und Mai 2012. Eine vom Bundesrat angestrebte, **gemeinsame Anhörung** der beiden EU-Ausschüsse zu ESM und Fiskalpakt – wie sie 2009 bei der Aushandlung der Begleitgesetze zum Lissabonner Vertrag erfolgreich praktiziert wurde – konnte dagegen aufgrund interfraktioneller Differenzen im Bundestag nicht umgesetzt werden.²⁴

Der EU-Ausschuss organisierte Fach- und Expertengespräche, insbesondere zu den Urteilen des BVerfG vom 7. September 2011, 28. Februar 2012 und 19. Juni 2012 unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Mitwirkung. Die Frage der Mitwirkungsrechte des Bundestages in EU-Angelegenheiten ist traditionell beim EU-Ausschuss angesiedelt. Auch suchte der Ausschuss jenseits von Anhörungen den Austausch mit Vertretern der EU-Institutionen, Wissenschaft und Politik. Zur Krisenbewältigung nahmen unter anderem Prof. Dr. Jürgen Stark, Direktoriumsmitglied der EZB a. D., oder Jean-Claude Juncker, der Vorsitzende der Euro-Gruppe, Stellung. Auch Vertreter der Programmstaaten waren zu Gesprächen geladen, darunter der irische Außenminister Michael Martin und die griechische Wirtschaftsministerin Anna Diamantopoulou.²⁵

23 Neben der genannten Anhörung zum ESM-Paket und dem Fiskalpakt im Mai 2012 waren dies die Anhörungen a) zum Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz im Mai 2010, b) zur Einrichtung der EFSF und dem StabMechG im Mai 2010, c) zur Vertiefung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der EU im März 2011, d) zur Reform der EFSF und dem StabMechG-ÄndGE im September 2011.

24 Bedenken bestanden vorrangig innerhalb der Regierungsfractionen: zum einen hinsichtlich der Konkurrenz und Überschneidung mit der Anhörung des Haushaltsausschusses; zum anderen stand die Frage der Mitwirkungsrechte gem. Art 23 GG im Fokus des Länderinteresses. Zu diesem Zeitpunkt lehnte die Bundesregierung sowohl die Einschlägigkeit des Art. 23 GG als auch eine weitreichende Mitwirkung der Länder ab. Eine gemeinsame Anhörung der Ausschüsse war nicht in ihrem Interesse.

25 Eine Liste der Gesprächspartner des EU-Ausschusses ist abrufbar unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/index.js.

Die Ausschüsse wurden regelmäßig durch Vertreter der Bundesministerien unterrichtet. Nachdem einige Abgeordnete ihren Unmut über eine unzureichende **Information** bekundet hatten (siehe hierzu Kapitel III.1), wurde ein ständiger Unterrichtungspunkt zur aktuellen Situation in der Euro-Zone in den Sitzungen der vier hauptsächlich beteiligten Ausschüsse vorgesehen: EU, Haushalts, Finanzen, Wirtschaft.²⁶ Häufig gesehene Gäste waren Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble und Staatssekretäre aus dem federführenden Bundesfinanzministerium (BMF). Vor Entscheidungen von besonderer Tragweite ließ sich auch Bundeskanzlerin Angela Merkel ein.

Dieser kursorische Blick auf die Ausschusstätigkeiten zeigt zunächst eine sehr ausführliche Befassung des Bundestages mit der Krisenthematik in seiner ganzen Breite. Angesichts der vom Bundestag angestrebten Europäisierung des parlamentarischen Geschäfts ist dies eine positive Entwicklung. Gleichzeitig sind zwei Aspekte bemerkenswert: Zum einen die begrenzte Rolle des Arbeits- und Sozialausschusses, zum anderen die zentrale Rolle des Haushaltsausschusses. Die prominente Position der Haushälter war Ausgangspunkt eines Konkurrenzverhältnisses zum EU-Ausschuss. Dieser spielte gemessen an der Tatsache, dass die Bedeutung der Krisenbewältigung für die Entwicklung der EU kaum überzubewerten ist, im Vergleich zum Haushaltsausschuss eine begrenzte Rolle.

Der Arbeits- und Sozialausschuss gehörte nicht zu den regelmäßig mit der Krise befassten Ausschüssen. Natürlich waren auch in den Ausschüssen für Haushalt, Finanzen und Wirtschaft die sozialen Auswirkungen der Krise Gegenstand der Debatte, dennoch ist ihre Perspektive in erster Linie eine ökonomische. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der **thematischen Schwerpunktsetzung** in den Anhörungen und den geladenen Sachverständigen. Ohne diesen Aspekt überzubewerten, fügt er sich doch in das Gesamtbild des parlamentarischen und gesamtgesellschaftlichen Diskurses über die Stabilisierungsmechanismen ein. Dieses zeigt einen Diskurs, der sehr auf die Auswirkungen und Bedeutung der Stabilisierungsmaßnahmen für Deutschland zentriert ist, mit einem ausgeprägten Fokus auf rechtlich-ökonomische Aspekte. Die sozialen Auswirkungen der europaweiten Sparbemühungen auf die europäischen Gesellschaften, insbesondere in den Programmländern, und auf den Zusammenhalt in der EU, gehören zu den Fragen, die über weite Strecken in den Hintergrund traten (siehe Kapitel IV).

Eine spürbare Aufwertung im parlamentarischen Geschäft hingegen erfuhr der Haushaltsausschuss im Prozess der Befassung mit den Stabilisierungsmaßnahmen. Er hatte die Federführung bei fast allen Gesetzesvorhaben, verzeichnete die höchste Aktivität und ihm wurde eine wichtige Rolle bei den Entscheidungen über die Gewährung der Finanzhilfen eingeräumt (siehe Kapitel III.2). Sicherlich erklärt sich diese Entwicklung teils angesichts der fachlichen Expertise des Haushaltsausschusses. Gleichzeitig kann man sie aber auch als Bestätigung der geringen politischen Unterstützung für den EU-Ausschuss und seines begrenzten Einflusses im Vergleich zu den Fachausschüssen lesen.

26 Siehe Protokoll der 29. Sitzung des EU-Ausschusses vom 19. Januar 2011.

Unter den Mitgliedern und Mitarbeitern des EU-Ausschusses wurde die Debatte über eine stärkere Rolle in den parlamentarischen Beratungen durchaus geführt. Der letztlich offiziell vorgebrachte, formale Einwand, Anhörungen seien den federführenden Ausschüssen vorbehalten²⁷, erscheint nur bedingt überzeugend. Zum einen hat auch der nicht-federführende **Finanzausschuss** eine Anhörung mit engem Bezug zu den Stabilisierungsmaßnahmen durchgeführt, zum anderen hätte der EU-Ausschuss an seine Federführung beim Gesetz über die Änderung des Art. 136 AEUV anknüpfen können.

Die parlamentarische und außerparlamentarische Debatte hätte unter anderem davon profitiert, wenn es dem EU-Ausschuss gelungen wäre, die Krisenbewältigungsmaßnahmen frühzeitig stärker in den Kontext der Vertiefungstendenzen der EU beziehungsweise der Euro-Zone zu setzen. Auch die Frage der Mitwirkungsrechte spielte in der Beratung des Haushaltsausschusses zu Beginn des Krisenprozesses beispielsweise nicht die zentrale Rolle, die angesichts der späteren Urteile des BVerfG angemessen gewesen wäre. Ebenfalls nicht durchsetzen konnten sich die Stimmen, die eine Rolle für den EU-Ausschuss in den eingerichteten parlamentarischen Beteiligungsverfahren in Angelegenheiten der EFSF und des ESM gefordert hatten. Dies blieb allein dem Haushaltsausschuss vorbehalten.

Unter welchem Blickwinkel ein Thema in der öffentlichen Debatte diskutiert wird, hängt maßgeblich davon ab, welche Akteure an der Problemdefinition teilnehmen und sich durchsetzen. Die Teilnahme am Definitionsprozess wiederum wird wesentlich mitbestimmt von den Räumen, in denen die Problemdefinition stattfindet. Auf der Ebene des Parlaments wurde die Debatte über die Krisenbewältigung in erster Linie im **Haushaltsausschuss** und den thematisch ökonomisch geprägten Ausschüssen verankert und erfuhr eine entsprechende Prägung.

Eine fortdauernde Verfestigung der Vorrangstellung des Haushaltsausschusses wäre bedenklich, da sie immer Gefahr läuft, die Debatten über die Vertiefung der Europäischen Integration auf eine ökonomisch-budgetäre Perspektive zu verkürzen. Die grundsätzlichen Fragen nach weiteren Kompetenzübertragungen an die europäische Ebene, nach den Vor- und Nachteilen der zunehmenden Differenzierung innerhalb der EU, nach einer institutionellen Neuordnung etc. gehören zum Kerngeschäft des EU-Ausschusses – unabhängig davon, welches konkrete Politikfeld betroffen ist. Kurzum, es wäre wünschenswert, dass der EU-Ausschuss wieder stärker ins Zentrum der Befassung mit Maßnahmen zur Krisenbewältigung und der Integrationsvertiefung rückte.

Zudem schien es geboten, dass sich die Mehrdimensionalität der EU-Themen stärker in der Organisation der parlamentarischen Gremien zeigte. Dies beginnt mit einer intensiveren Kooperation der Ausschüsse und reicht bis zur Einrichtung horizontaler, anlassbezogener oder permanenter Strukturen, die beispielsweise bei der Begleitung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU die Expertise der Vielzahl betroffener Ausschüsse – Arbeit und Soziales, Wirtschaft, Finanzen, Haushalt, EU etc. – sinnvoll zusammenbringen.

27 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 27. Juni 2012, Drs. 17/10159, S. 7.

Hohe Plenaraktivität

Die Zahl der *Plenardebatten* zur Krisenthematik ist hoch, allein die Beratung der Gesetze zur Umsetzung der Stabilisierungsmaßnahmen seit Mai 2010 umfasste acht Debatten, in der Regel verbunden mit Regierungserklärungen der Kanzlerin (siehe Anhang). Hinzu kommen die Aussprachen zu Regierungserklärungen der Bundeskanzlerin vor Europäischen Gipfeltreffen, von denen sich seit 2010 zwölf mit den Stabilisierungsmaßnahmen befassten. Darüber hinaus wurden alle Anträge zur Gewährung von Finanzhilfen im Plenum diskutiert, auch diesen Debatten gingen jeweils Regierungserklärungen voraus.²⁸

Seit der Änderung des StabMechG im Herbst 2011 muss der Bundestag per *Plenarbeschluss* jeder Gewährung von Finanzhilfen vorab zustimmen, entsprechend war das Plenum – auf Grund der Eilbedürftigkeit teils in Sondersitzungen – zum Beispiel mit dem Finanzhilfensuchen Spaniens²⁹ befasst. Die jeweiligen Beschlüsse wurden teils mit zusätzlichen *Stellungnahmen* begleitet, wie im Fall der Griechenland-Hilfen 2012.³⁰ Aber auch schon vor Festlegung dieses Zustimmungsrechts wurde der Bundestag bei Unterstützungersuchen aktiv, wie im Fall der irischen und portugiesischen Anträge. Hier wurde das Recht zur Stellungnahme nach § 9 EUZBBG im Rahmen der Gewährung von Mitteln unter dem EFSM gewählt, um Position zu beziehen.³¹ Darüber hinaus positionierte sich der Bundestag auch vor Europäischen Gipfeltreffen, etwa im Oktober 2011 oder März 2012.³²

Dauerthema in den Fraktionen

Mit wenigen Ausnahmen, wie der fraktionsübergreifenden Stellungnahme zum Europäischen Rat im Oktober 2011, beruhen die Stellungnahmen des Bundestages auf Anträgen der Regierungskoalitionen. Dies verdeckt die hohe Zahl konkurrierender oder zusätzlicher Anträge der Opposition zu Finanzhilfen, Europäischen Räten etc.³³ Seit Frühjahr 2010 haben sich alle *Partei- und Fraktionsgremien* umfassend mit der Krisenthematik befasst. Diese fand sich in allen Fraktionen auf der Tagesordnung fast jeder Fraktionssitzung und war insbesondere in Vorbereitung von Bundestagsbeschlüssen über die Gewährung von Finanzhilfen Anlass für etliche Sondersitzungen. Die Geschäftsführenden Fraktionsvorstände von Union und SPD hielten in der Ratifikationsphase des ESM und Fiskalpaktes im Juni 2012 mehrtägige Sitzungen in Brüssel zum Krisenthema ab.

28 Siehe für die Regierungserklärungen: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Nachrichten/Regierungserklaerungen/_node.html

29 Anträge des Bundesfinanzministeriums, BT-Drs. 17/10321 und 10320 vom 17. Juli 2012.

30 Anträge des Bundesfinanzministeriums, BT-Drs. 17/8730 und 8731 vom 24. Februar 2012; parlamentarischer Antrag BT-Drs. 17/8742 (CDU/CSU und FDP) vom 27. Februar 2012.

31 BT-Drs. 17/4082 vom 2. Dezember 2010 (CDU/CSU und FDP) und 17/5797 vom 11. Mai 2011 (CDU/CSU und FDP).

32 BT-Drs. 17/7500. vom 26. Oktober 2011 (fraktionsübergreifend) und 17/8739 vom 27. Februar 2012 (CDU/CSU und FDP).

33 Alle Anträge und Protokolle sind abrufbar im Dokumentations- und Informationssystem des Bundestages (DIP): <http://dipbt.bundestag.de>.

Auch *Anfragen* aller Art wurden von den Fraktionen in hoher Zahl an die Bundesregierung gestellt, beispielsweise waren es allein 40 schriftliche Anfragen allgemeiner Art zum ESM.³⁴ Üblicherweise sind die verschiedenen Formen von Anfragen ein besonders von der Opposition genutztes Instrument. Dies ist auch im vorliegenden Fall so, allerdings handelt es sich – unüblicherweise – zu einem beträchtlichen Teil um Opposition aus den Reihen der Koalitionsfraktionen. Die ESM-Kritiker Peter Gauweiler (CDU/CSU), Frank Schäffler (FDP), und Monika Bellmann (CDU/CSU) verantworten mit 13 Fragen ein Drittel der Anfragen, erst auf Platz zwei folgt *Die Linke*, die die Stabilisierungsmechanismen geschlossen ablehnt. Dies ist ein Indikator für die intensive Debatte über die Maßnahmen innerhalb der Koalitionsfraktionen (siehe Kapitel IV).

Kontinuierliche Befassung des Bundesrats

Im *Bundesrat* lag die Federführung für die Gesetze in Zusammenhang mit den Griechenland-Hilfen, der EFSF, dem ESM sowie dem Fiskalpakt wie bei allen EU-Themen formal beim EU-Ausschuss. Die Positionierung zur Ausgestaltung der Stabilisierungsmechanismen fand jedoch in Abstimmung mit den Fachausschüssen statt, insbesondere dem Finanz- und Haushaltsausschuss. Nicht selten wurden die Entwürfe aufgrund der politischen Brisanz direkt als Plenaranträge eingebracht, ein großer Teil wurde vorab durch eine partei- und länderübergreifende Arbeitsgruppe der Europaministerkonferenz erarbeitet und abgestimmt.³⁵

Auch der Bundesrat zeigte sich in Sachen Euro-Krise beschlussfreudig und nahm seit Februar 2011 in sechs Fällen Stellung zur Einrichtung der EFSF und des ESM, dabei ging es vor allem um die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Länder bei der Begleitung der Tätigkeiten der EFSF und des ESM.³⁶ Konkrete Ersuchen um Finanzhilfe waren auch im Bundesrat Anlass für Plenardebatten,³⁷ im Gegensatz zum Bundestag besitzt dieser jedoch lediglich ein Recht zur Stellungnahme (siehe Kapitel III.2). Davon machte er zum Beispiel im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen an Spanien im Rahmen einer Sondersitzung der Europakammer am 19. Juli 2012 Gebrauch.³⁸ Die Europakammer kann in eilbedürftigen Fällen plenareretzende Beschlüsse fassen, die Abstimmungsregeln gleichen denen des Plenums. Dieses in der Vergangenheit selten genutzte Gremium – zum letzten Mal trat die Kammer 1999 zusammen³⁹ – könnte in Zukunft häufiger im Rahmen der Beratung von Finanzhilfe-Ersuchen eingesetzt werden.

34 D. h. ohne Fragen zu den einzelnen Finanzhilfverfahren, EFSF, Griechenland-Hilfen, etc. (Stand August 2012), abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de>.

35 Die CDU-geführten „B-Länder“ waren Bayern, Hessen und das Saarland; die SPD geführten „A-Länder“ Berlin, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg.

36 BR-Beschlüsse Drs. 872/10 (B) vom 11. Februar 2011; 872/10(B)(2) vom 18. März 2011; 369/11(B) vom 8. Juli 2011; 369/11(B)(2) vom 23. September 2011; 164/12 (B) vom 11. Mai 2012; 401/12 (B) vom 29. Juni 2012.

37 Siehe exemplarisch die Debatte zu Griechenland-Hilfen im März 2012, BR-Plenarprotokoll 893 vom 2. März 2012.

38 BR-Beschluss Drs. 405/12 vom 19. Juli 2012.

39 Das Umfrageverfahren der Europakammer wird gelegentlich zur Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung genutzt, um die Acht-Wochen-Frist einzuhalten.

III. Parlamentsbeteiligung bei der Aushandlung und innerstaatliche Umsetzung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen

Intergouvernementale Vereinbarungen zwischen Gruppen von EU-Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rahmens, wenn auch mit engem Bezug zu diesem, stellen eine besondere Herausforderung für nationale Parlamente dar. Der parlamentarische Einfluss auf historische Vorbilder wie die Schengen-Abkommen 1985/1990 über den Abbau der Binnengrenzen oder die Prümmer Verträge 2005 zur Vertiefung der polizeilichen Zusammenarbeit war kaum nennenswert.⁴⁰ Die Rolle der Parlamente beschränkte sich auf die Ratifizierung der fertig ausverhandelten Verträge. Gleichzeitig haben die genannten Verträge damals langfristige „parlamentsfreie Räume“ geschaffen, das heißt, auch im Rahmen der jeweils eingerichteten Zusammenarbeit war keine parlamentarische Kontrolle der Regierungen vorgesehen.

Der folgende Blick auf den *Aushandlungsprozess* und die *nationale Umsetzung* der Stabilisierungsmaßnahmen zeigt, dass die Bundesregierung auch heute noch großen Handlungsspielraum bei solchen Vereinbarungen für sich beansprucht. Vor dem Hintergrund der sukzessive und insbesondere seit dem Verfassungsvertrag in Deutschland stark ausgebauten parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten entwickelte sich die Frage der Parlamentsbeteiligung im Fall der Stabilisierungsmaßnahmen jedoch zu einem ausgeprägten Konflikt zwischen der Bundesregierung einerseits und Bundestag und Bundesrat andererseits.

Die entscheidende Rolle bei der Lösung des Konflikts spielte allerdings nicht der Gesetzgeber, sondern das BVerfG. Das Gericht machte nicht nur Vorgaben für eine weitreichende parlamentarische Mitwirkung an den Entscheidungen der EFSD und des ESM, sondern sicherte auch die *zukünftige* Einbeziehung des Parlaments bei der Aushandlung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die einen engen Bezug zum Integrationsprozess aufweisen. Damit setzte sich der spätestens mit dem Lissabon-Urteil gefestigte Prozess der „gerichtlichen Verordnungen der parlamentarischen der deutschen Europapolitik“ fort.⁴¹

40 Daniela Kietz, Andreas Maurer. Prüm, Brüssel, Washington: Avantgarde-Gemeinschaften und Innere Sicherheitspolitiken der EU, in: Martin Möllers, Robert van Ooyen (Hrsg.). Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2009, S. 111–145.

41 Peter Becker, Daniela Kietz. Zwischen Brüssel, Berlin und Karlsruhe: Bundestag und Bundesrat als Vorzeigemodell parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik?, Studie der Heinrich Böll Stiftung, 2010, abrufbar unter: www.boell.de, S. 27. So auch Phillip Kliver. The Lisbon Judgement of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in EU, in: *ELJ* 5/2010, S. 578–588.

1. Aushandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen: Stunde der Exekutive

Innerhalb der Bundesregierung war das Bundesfinanzministerium (BMF) federführend in den Verhandlungen zwischen den Euro-Staaten über die Stabilisierungsmaßnahmen, politisch eng begleitet durch das Kanzleramt. Gleiches gilt für die Ausarbeitung und Begleitung der parlamentarischen Beratung der Umsetzungsgesetzgebung. Damit spiegelte die Zuständigkeitsverteilung auf nationaler Ebene die Verantwortlichkeit auf der europäischen Ebene wider: Die wegweisenden Entscheidungen in der Krise der Euro-Zone entspannen sich im Tandem des Kanzleramtes und des BMF, während in Brüssel der Europäische Rat in engem Zusammenspiel mit der Eurogruppe (und dem Ecofin) den Takt angaben. Das Auswärtige Amt – dem bereits mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages von vielen Seiten ein Einflussverlust prophezeit wurde – spielte eine Nebenrolle. Allein beim Fiskalvertrag teilte sich das BMF die Federführung mit dem Auswärtigen Amt, da der Vertrag ursprünglich als Änderung der EU-Verträge angedacht war und damit eine traditionelle Zuständigkeit des Amtes berührte. Doch wie eng wurde die Aushandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen vom Bundestag begleitet?

Phase 1 – Griechenland-Programm und EFSF: Schnell und alternativlos

Auf die Ausgestaltung des *Griechenland-Programms* sowie der *EFSF* und des *EFSM* im Frühjahr 2010 nahmen Bundestag und Bundesrat faktisch wenig Einfluss. Im Fall Griechenlands erklärten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone erstmals am 11. Februar 2010 ihre grundsätzliche Bereitschaft, Maßnahmen zur Stabilisierung Griechenlands und der Euro-Zone zu überdenken (siehe Kapitel II). Mit der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010 wurden erste Eckdaten zu den rechtlichen Grundlagen und Verfahren bekannt.⁴² Insgesamt drang wenig über die Verhandlungen nach außen und die Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag war restriktiv, wie aus öffentlichen Einlässen zahlreicher Parlamentarier deutlich wird.⁴³

Der konkrete finanzielle Umfang der Hilfen wurde erst im Nachgang der Einigung der Finanzminister am 2. Mai 2010 bekannt. Einen Tag später wurde das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz zur innerdeutschen Ermächtigung der Kreditvergabe vorgelegt, das Bundestag und Bundesrat in einem viertägigen Eilverfahren berieten und am 7. Mai 2010 verabschiedeten (siehe Anhang). Die abschließende Absegnung der Hilfen durch die Staats- und Regierungschefs – ein formaler Akt – fand noch am selben Tag auf einem Gipfeltreffen in Brüssel statt.⁴⁴

Während der Einigung der Regierungen der Euro-Staaten über die Ausgestaltung der Griechenland-Hilfen zumindest einige Wochen der öffentlichen Debatte vor-

42 Siehe die in Fußnote 3 aufgeführten Erklärungen sowie für die genaue Beschlusschronologie Kristin Rohleder et al. *Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland. Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Infobrief, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 3. Mai 2010.

43 Siehe Plenardebatte vom 7. Mai 2010, Plenarprotokoll des Bundestages 17/41.

44 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 7. Mai 2010.

rangigen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs ohne Vorlauf und wortwörtlich „über Nacht“ am 7. Mai 2010, die EFSF und den EFSM einzurichten (siehe Kapitel II). Wenige Stunden zuvor, bei der Verabschiedung des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz in Bundestag und Bundesrat, lagen dem Parlament keine Informationen zu einem weiteren Paket vor. Die Konkretisierungen der Ausgestaltung dieses vorläufigen Stabilisierungsmechanismus wurden noch am selben Wochenende von den Finanzministern vorgenommen. Die Fraktionsspitzen im Bundestag wurden am Montag, 10. Mai 2010, nach dem Gipfeltreffen telefonisch unterrichtet.

Die EFSM-Verordnung wurde direkt am 11. Mai 2010 vom Rat verabschiedet, ohne dass Bundestag oder Bundesrat in den üblichen Verfahren gem. Art. 23 GG Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Am 21. Mai 2010 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das **StabMechG** zur innerdeutschen Ermächtigung der Kreditvergabe im Rahmen der EFSF. Zum Zeitpunkt des Beschlusses lag der konkrete Text der EFSF-Rahmenvereinbarung noch nicht vor, sondern es existierten nur Eckpunkte der Vereinbarung.⁴⁵

Die Bundesregierung begründete das Vorgehen mit der außergewöhnlichen Eilbedürftigkeit angesichts der Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten. Die Notwendigkeit der erneuten Intervention sei in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar gewesen, es habe kurzfristig, so Finanzminister Wolfgang Schäuble, deutliche Signale gegeben, „dass unmittelbar eine weltweite Krise der Finanzmärkte droht. Deshalb war rasches Handeln über das Wochenende unausweichlich“.⁴⁶ Laut der Bundeskanzlerin waren die Verwerfungen von bis dahin unerreichter Dramatik gewesen: „Deshalb gab es zur Sicherung der Stabilität des gesamten Euro-Finanzsystems wenige Tage später [das heißt nach der Zustimmung zu den Griechenland-Hilfen, Anm. d. A.] keine vernünftige Alternative. Die Ultima Ratio war erreicht; das heißt nichts anderes, als dass der Euro insgesamt in Gefahr war.“⁴⁷

Kritik an diesem Vorgehen gab es in allen Fraktionen. Von den drei Oppositionsfraktionen wurde diese deutlich im Haushaltsausschuss und in den Plenardebatten vorgebracht, mit der Forderung, die abschließende Beratung bis zur Vorlage aller Vertragsdokumente zu verschieben.⁴⁸ Die Abgeordneten, so die Kritik, seien zu spät und **ungenügend unterrichtet** worden, der Zeitdruck in der Beratung des StabMechG unbegründet. Auch innerhalb der CDU/CSU-Fraktion gab es teils deutliche Kritik, so wurde Wolfgang Bosbach, Vorsitzender des Innenausschusses, der später zu einem der deutlichsten Gegner der Stabilisierungsmechanismen avancierte, im Focus zitiert: „Wenn sich die Entscheidungen häufen, die als alternativlos dargestellt werden, schrumpft der Gestaltungsspielraum auf Null“.⁴⁹

45 Siehe zu den Beratungen den Bericht des Haushaltsausschusses vom 20. Mai 2010, BT-Drs. 17/1741, sowie die Plenardebatten vom 19./21. Mai 2010, Plenarprotokolle des Bundestages 17/42 und 17/44.

46 Plenardebatte 21.5.; Plenarprotokoll 17/42, S. 4425.

47 Plenardebatte 19.5.; Plenarprotokoll 17/44, S. 4126.

48 Bericht des Haushaltsausschusses und Plenardebatten vom 19./21. Mai 2010, siehe Fußnote 46.

49 Euro-Rettungspaket: Die Angst der Abnicker, Focus, 21. Mai 2010.

Dennoch hielt man sich angesichts des wahrgenommenen Handlungsdrucks in den Reihen der Koalitionsfraktionen mit der öffentlichen Kritik insgesamt zurück.⁵⁰

Phase 2 – ESM: Intergouvernemental oder europäisch?

Auch bei der Aushandlung des *ESM-Vertrags* wurde der Bundesregierung eine Verletzung ihrer Unterrichtungspflicht vorgeworfen, diesmal auch öffentlich sichtbar aus den Koalitionsreihen. Wenn auch in diesem Fall die Informationspolitik der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Aushandlung des ESM sehr restriktiv war,⁵¹ wurden doch die Rechte des Parlaments nicht mehr so offen ignoriert wie im Fall der Griechenland-Hilfen. Die Regierung informierte unter Verweis auf § 5 Abs. 4 des EUZBBG vorrangig mündlich über die Sitzungen der Euro-Gruppe, ohne jedoch die den Beratungen zu Grunde liegenden Dokumente weiterzuleiten. Sie verwies regelmäßig auf die nicht abgeschlossene Positionierung innerhalb der Bundesregierung, lehnte es trotz diverser Nachfragen der Parlamentsverwaltung, einzelner Fraktionen und Abgeordneter ab, vorbereitende Papiere, unter anderem die der EU-Kommission, an den Bundestag weiterzuleiten. Sie verneinte mehrfach die Kenntnis oder Existenz von Papieren, die in der Presse zitiert wurden.

Sie argumentierte zudem, dass es sich „um die Vorbereitung eines zwischenstaatlichen Instruments der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und nicht um ein Vorhaben der EU“⁵² handle. In anderen Worten, die Rechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 GG waren aus Sicht der Bundesregierung ohnehin nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar. Vielmehr handele es sich um einen nach Abschluss der Aushandlung auf Grundlage von Art. 59 GG zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrag. Bundestag und Bundesrat würden über diese Ratifizierung in den Prozess eingebunden. Entsprechend dieser Logik übermittelte die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat auch nicht die ab Frühjahr 2011 zirkulierenden **Vertragsentwürfe**. Diese erhielten die Entwürfe über informelle Wege, unter anderem über das österreichische Parlament.

Die Tonlage im Austausch zwischen dem Bundesfinanzministerium und den parlamentarischen Gremien verschärfte sich in diesem Zeitraum drastisch.⁵³ Der Präsident des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert (CDU/CSU) und der Vorsitzende des EU-Ausschusses, Gunther Krichbaum (CDU/CSU) wandten sich in kurzer Abfolge unter Verweis auf die parlamentarischen Beteiligungsrechte nach Art. 23 GG schriftlich an die Kanzlerin und rügten die Informationspolitik der Bundesregierung bezüglich der Krisenpolitik, insbesondere zum „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ (den sogenannten Euro-Plus-Pakt).⁵⁴ In einem Fachgespräch mit dem EU-Ausschuss stellte der Bundestagspräsident fest, dass die Unterrichtung über

50 Abgeordnete befürchten Entmachtung des Parlaments, Die Zeit, 21. Mai 2010.

51 Siehe für eine ausführliche Darstellung der Unterrichtungspraxis der Bundesregierung das Urteil des BVerfG vom 19. Juni 2012, BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012, Absatz-Nr. (1–172) und die dazugehörige Klageschrift der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. Juli 2011.

52 Zitiert nach BVerfG-Urteil, Rn. 7, siehe Fußnote 52.

53 Dies gilt insbesondere für den EU-Ausschuss.

54 Schreiben des Bundestagspräsidenten Norbert Lammert an Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 9. März 2011, Anlage 21 des Ersten Berichts über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon (Entwurf, int. Version), Referat PA 1 Europa, Deutscher Bundestag, 11. April 2011; Schreiben des Vorsitzenden des EU-Ausschusses, Gunther Krichbaum an Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 7. April 2011.

den ESM-Vertrag und den Euro-Plus-Pakt den Beteiligungsrechten des Bundestages bisher nicht entsprochen hätte; er wurde in dieser Einschätzung fraktionsübergreifend unterstützt.⁵⁵

Auch aus Sicht der Oppositionsfraktionen gab es keinen Zweifel daran, dass die Bundesregierung ihre Unterrichtungspflicht umfänglich verletzt hatte und Art. 23 GG für die Beratung des ESM maßgeblich ist.⁵⁶ Allein die umfassende Verschränkung der Arbeit des ESM mit den EU-Institutionen und die im EU-Recht einzufügende Rechtsgrundlage durch die Ergänzung des Art. 136 AEUV zeigten, wie eng der ESM mit dem EU-Rahmen verknüpft sei, so ihre Argumentation. Zudem entlässt aus Sicht der Opposition die mündliche Unterrichtungspflicht über die Sitzung die Regierung nicht aus der Pflicht, nach § 5 Abs. 3 EUZBBG die Dokumente weiterzuleiten, die den Beratungen zu Grunde lagen.⁵⁷ Exemplarisch für die Debatte stellte die SPD-Fraktion fest:

„Es ist eine tiefe **Missachtung** des deutschen Parlaments, wenn sich bisher die Bundesregierung jeder Information über ihre Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung des ESM, zu den Verhandlungsprozessen zwischen den Partnern zu diesem Thema und zu möglichen Kompromisslinien verweigert hat [...] das deutsche Parlament hat keine fundierte Möglichkeit, über dieses Thema von zentraler Wichtigkeit zu beraten.“

Schließlich protestierte der EU-Ausschuss *fraktionsübergreifend* gegen die Informationspolitik der Bundesregierung und forderte im Schreiben des Vorsitzenden an den Bundesfinanzminister vom 12. Mai 2011 die Übermittlung der Vertragsentwürfe mit folgenden Worten ein:

„Der Ausschuss empfindet es als zunehmend unbefriedigend, dass dieser seine Informationen zunächst durch Online- oder Printmedien erhält, bevor eine Unterrichtung durch die Bundesregierung erfolgt. Ich halte es in Ansehung der aktuellen Geschehnisse aus Sicht der deutschen Parlamentarier für **nicht hinnehmbar**, die verschiedenen Entwürfe von den österreichischen Kollegen anfordern zu müssen“

Deutlich fügt Krichbaum mit Blick auf die kritische Stimmung in *allen* Fraktionen hinzu:

„Eine gemeinsame Vorgehensweise ist deshalb im Sinne aller Beteiligten und wäre auch ein positives Signal an jene Kollegen, die dem Gesetzesprojekt mittlerweile zögerlich gegenüber stehen“.⁵⁸

55 Protokoll der 38. Sitzung des EU-Ausschusses vom 11. Mai 2011.

56 Siehe exemplarisch Schreiben von Frank-Walter Steinmeier an Bundeskanzlerin Merkel vom 12. Mai 2011; den Antrag der SPD-Fraktion BT-Drs. 17/4881 vom 22. Februar 2011 und die Klageschrift der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. Juli 2011 im Organstreitverfahren „ESM/Euro-Plus-Pakt“.

57 Siehe den Antrag der Europa-Arbeitsgruppen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im EU-Ausschuss vom 23. März 2011, Ausschuss-Drs. 17(21)0499. So auch die Bundestagsverwaltung, im Ersten Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze, siehe Fn. 55, S. 44–46.

58 Zitiert in Klageschrift, siehe Fußnote 57, S. 20.

Nachdem im selben Zeitraum weitere Beschwerdeschreiben von verschiedenen Fraktionsspitzen an die Bundesregierung ergingen,⁵⁹ übermittelte die Bundesregierung schließlich einen Vertragsentwurf – unter Berufung auf die politische Bedeutung des ESM als *intergouvernementales Instrument* und bewusst nicht als EU-Vorhaben im Rahmen des EUZBBG.

Die Auseinandersetzung darüber, ob es sich bei den Stabilisierungsmechanismen um EU-Vorhaben im Sinne des Art. 23 GG handelt und damit die parlamentarischen Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten greifen, war spätestens zu diesem Zeitpunkt zu einer **Hauptkonfliktlinie** in der Debatte über die EFSF und den ESM geworden. Die Fraktion *Bündnis 90/Die Grünen* klagte schließlich auf Verletzung der Unterrichtsrechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG vor dem BVerfG. Die Bundesregierung habe durch ihre Informationspolitik verhindert, dass der Bundestag an der Willensbildung des Bundes mitwirken konnte. Dieser konnte mangels Information weder die Willensbildung der Bundesregierung noch den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der EU aktiv begleiten.

Die Fraktion kommt zum Schluss, dass „die wesentlichen Festlegungen hierzu [das heißt zum ESM-Vertrag und Euro-Plus-Pakt, Anm. d. A.] im Frühjahr 2011 praktisch ohne informierte Mitwirkung des Deutschen Bundestages getroffen wurden. Die Bundesregierung hat mit einer mehr als bloß restriktiven Handhabung ihrer Unterrichtungspflichten erreicht, dass der Bundestag erst zu einem Zeitpunkt über beide Projekte informiert wurde, als die Würfel längst gefallen waren.“⁶⁰ Das Urteil vom 19. Juni 2012, in dem das BVerfG der Klage stattgibt,⁶¹ die Verletzung der Unterrichtsrechte rügt und die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung präzisiert, wurde fraktionsübergreifend begrüßt.

In seinem Urteil ordnet das Gericht den ESM eindeutig als Angelegenheit der EU im Sinne von Art. 23 GG ein. Der Begriff der EU-Angelegenheiten ist laut BVerfG weit auszulegen und umfasst nicht nur EU-Rechtsetzungsvorhaben oder Änderungen der EU-Verträge, sondern unter anderem auch völkerrechtliche Verträge, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen **Näheverhältnis** zum Recht der Europäischen Union stehen. Maßgebend dafür ist eine Gesamtbeurteilung der Umstände, einschließlich der Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen.“⁶² Beim ESM sei dies klar der Fall, da „die ihn prägenden Charakteristika in ihrer Gesamtschau substantielle Berührungspunkte mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Verträge aufweisen“. So würde der ESM in den EU-Verträgen verankert (über die Änderung des Art. 136 AEUV), der ESM-Vertrag verleihe den EU-Institutionen neue Zuständigkeiten und überhaupt sei der Zweck des ESM die Ergänzung, Absicherung und Weiterentwicklung der EU Wirtschafts- und Währungspolitik.

59 Schreiben des Abgeordneten Volker Beck an den Chef des Bundeskanzleramtes, Roland Pofalla, vom 2. Mai 2012; Schreiben von Frank-Walter Steinmeier an Bundeskanzlerin Merkel vom 12. Mai 2011.

60 Klageschrift der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. Juli 2011, S. 30.

61 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012, Absatz-Nr. (1–172).

62 Ebd., Leitsatz 1.

Anlässlich der Ratifizierung des ESM und des Fiskalvertrags änderte der Bundestag das EUZBBG, um die Präzisierungen des Urteils rechtlich zu verankern. Völkerrechtliche Verträge, die in einem Ergänzungs- oder Näheverhältnis zum EU-Recht stehen, wurden in die Liste der EU-Vorhaben in § 2 EUZBBG aufgenommen und fallen damit ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Zudem wurde klargestellt, dass die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung nach dem EUZBBG sich vollumfänglich auch auf Euro-Gipfel, Sitzungen der Euro-Gruppe und die jeweiligen Arbeitsgremien beziehen. Eine mündliche Unterrichtung genügt hier zukünftig nicht mehr.⁶³

Das Urteil ist von grundlegender Bedeutung für die parlamentarische Arbeit. Es sichert für alle zukünftigen Verträge eine frühzeitige Information und Einbeziehung von Bundestag und Bundesrat in den **Aushandlungsprozess**. Die Differenzierungstendenzen in der EU im Bereich der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik sind nicht mehr zu übersehen. Man denke allein an die Initiative zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer oder an die Debatte über einen separaten Haushalt für die Euro-Zone. Auch die Umsetzbarkeit anderer zentraler Projekte wie der Bankenunion im Rahmen der EU-27 ist mehr als ungewiss.

Aber auch in anderen Politikbereichen nimmt die Differenzierung zu, prominentestes Beispiel ist die Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich eines einheitlichen Patentschutzes. Nicht immer werden sich Integrationsschritte über die mit diversen Hürden versehenen Vertragsänderungen oder das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit umsetzen lassen, sondern sich partiell weiterhin über zwischenstaatliche Vereinbarungen vollziehen. Manche sehen im Regieren über zwischenstaatliche Vereinbarungen gar den Weg eines „intergouvernementalen Föderalismus“, der „völlig ungeahnte Möglichkeiten für die politische Integration“ bietet.⁶⁴ Man muss diesen Enthusiasmus nicht teilen, um dennoch festzustellen, dass solche Integrationswege zukünftig sehr wahrscheinlich eingeschlagen und parlamentarisch begleitet werden müssen. Die neuen Regelungen bieten hierfür eine Grundlage.

Aus diesen Ausführungen zur parlamentarischen Begleitung der Einrichtung der Stabilisierungsmechanismen wird zweierlei deutlich: Erstens war die Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag **restriktiv**, während dessen Möglichkeiten zur Kontrolle und Mitwirkung an der Aushandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen begrenzt blieben. Dies gilt auch für die Abgeordneten aus den Reihen der Koalition, in denen die Kritik an der Unterrichtungspraxis der Regierung mit zunehmender Bedeutung der Maßnahmen wuchs.

Dies gilt insbesondere für den ESM-Vertrag – der anders als die Griechenland-Hilfen und die EFSF – nicht über Nacht und „unter dem Druck der Märkte“, sondern über mehrere Monate hinweg ausgehandelt wurde. Hinsichtlich der Koalitionsfraktionen kann zwar immer noch das Argument gebracht werden, dass sich

63 Siehe Bericht des Haushaltsausschusses vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10125; das Fiskalvertrag-Gesetz, Fußnote 22.

64 So Joschka Fischer. Das Glück der Krise, Süddeutsche Zeitung vom 4. Oktober 2012, S. 2.

die Bedenken von Teilen der Fraktionen in der Verhandlungslinie der Regierung wiederfanden (siehe Kapitel IV); eine wirkliche Kontrolle hierüber ermöglichten die Verfahren aber nicht.

Zweitens gab die gültige Rechtslage den Abgeordneten viele Ansatzpunkte, um eine umfassende Unterrichtung von der Regierung einzufordern.⁶⁵ Letztlich war das Ausmaß der Unterrichtung des Bundestages eine Frage der Interpretation. Aus Sicht vieler Abgeordneter in allen Fraktionen handelte es sich bei den Maßnahmen um EU-Angelegenheiten, über die im Rahmen des EUZBBG unterrichtet hätte werden müssen. Zumal die Vereinbarungen Gegenstand der Beratungen in der Euro-Gruppe waren, für die ausdrücklich eine Informationspflicht besteht.

Die Regierung wählte eine andere Interpretation der Rechtslage. Sie ordnete die Maßnahmen dem Privat- und Völkerrecht zu und beharrte darauf, nur mündlich über die Sitzungen der Euro-Gruppe zu berichten. Um diese Differenzen abschließend zu klären, hätte es eines offenen Konflikts der Koalitionsfraktionen mit der Regierung bedurft. Da dies politisch so gut wie ausgeschlossen ist, wurde Karlsruhe bemüht, die Grauzone zu tilgen. Das BVerfG verhalf den Parlamentariern somit ein weiteres Mal zur Ausweitung beziehungsweise Klarstellung ihrer Rechte.

2. Innerstaatliche Umsetzung der Stabilisierungsmechanismen: Parlamentsbeteiligung qua gerichtlicher Anordnung

Dieser interinstitutionelle Konflikt zwischen den beiden Staatsgewalten setzte sich anlässlich der innerstaatlichen Umsetzung der Stabilisierungsmaßnahmen fort. Diesmal stand die Ausgestaltung der *kontinuierlichen* Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an wesentlichen Entscheidungen der Stabilisierungsmechanismen – also der Kontrolle des Regierungshandelns im Rahmen des Griechenlandprogramms, der EFSF und des ESM – zur Debatte. Die Exekutive hatte ein Interesse an einer Regelung, die ihr möglichst großen Handlungsspielraum bei den Entscheidungen über die Gewährung von Finanzhilfen verschafft. Die Legislative hingegen strebte nach einer Kontrolle der Regierung, ohne die Handlungsfähigkeit der Stabilisierungsmechanismen zu beeinträchtigen.

Die Beteiligungsrechte des Bundestages: Sukzessiver Ausbau

Dabei gibt es innerhalb aller Fraktionen unterschiedliche Auffassungen über das angemessene Ausmaß der parlamentarischen Beteiligung. Neben den Befürwortern umfassender Parlamentsrechte gibt es nicht nur in den Regierungsfractionen, sondern gerade auch in den Oppositionsparteien mit Regierungsambitionen, wie der SPD, Verfechter eines großen exekutiven Handlungsspielraums. Kritiker einer ausgeprägten Parlamentsbeteiligung, insbesondere eines obligatorischen Parla-

65 Nicht zuletzt enthielt das EUZBBG bereits eine Klausel, der zufolge die Bundesregierung über völkerrechtliche Verträge unterrichten muss, die eine engere Kooperation in Politikbereichen normieren, die auch in die Zuständigkeit der EU fallen (§ 4 Abs. 4). Diese Regelung war eine Reaktion auf die Prümmer Verträge, die eine eng mit dem EU-Acquis verknüpfte Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung etablierten und 2005 von der Regierung komplett am Bundestag vorbei ausgehandelt wurden, siehe Fußnote 40.

ments- oder Zustimmungsvorbehalts vor jeder Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen, verwiesen auf die Gefahr, damit die Handlungsfähigkeit des ESM maßgeblich zu beeinträchtigen. Innenpolitische Debatten und Verzögerungen im Rahmen solcher Zustimmungsverfahren könnten verheerende außenpolitische Auswirkungen haben, so die Kritik. Der ESM würde mithin bei jeder Entscheidung Geißel einzelner nationaler Parlamente.

Im Fall der Stabilisierungsmechanismen zeigte sich dennoch ein übergreifender Trend vom **Griechenlandprogramm** bis hin zum ESM: Je größer die mögliche Haftungssumme Deutschlands, je umfassender die Kompetenzen der Mechanismen, und je institutionalisierter und dauerhaft ihre Einrichtung, desto stärker pochten die Abgeordneten – auch in den Regierungsfractionen – auf eine parlamentarische Kontrolle.

Die Bestimmungen zur parlamentarischen Mitwirkung wurden in den jeweiligen Begleitgesetzen festgeschrieben. Das Spektrum möglicher Regelungen war breit. Es reichte von der einmaligen Beteiligung des Parlaments bei der Einrichtung der Mechanismen, über eine nachträgliche Information über deren Aktivitäten in Verbindung mit einem Recht auf Stellungnahme, bis hin zur stärksten Form der Mitwirkung, nämlich einem Vetorecht in Form des parlamentarischen Zustimmungsvorbehalts.

Die Position der Bundesregierung zur parlamentarischen Beteiligung war von Beginn an restriktiv. Ihr Interesse war es, die Beteiligung des Parlaments möglichst auf die einmalige Zustimmung zur Einrichtung der Mechanismen und damit der maximalen **Haftungssumme** Deutschlands zu begrenzen, in Verbindung mit einer Unterrichtung über die Tätigkeiten der EFSF und des ESM in regelmäßigen Intervallen. Ein Vetorecht des Bundestages vor jeder Gewährung von Finanzhilfen wurde insbesondere von Finanzminister Schäuble wiederholt ausdrücklich abgelehnt.⁶⁶

Für die Begleitung sowohl der Umsetzung der *Griechenland-Hilfen* als auch der Tätigkeiten der *EFSS* war in den ursprünglichen Gesetzesentwürfen der Regierung lediglich eine Unterrichtung des Haushaltsausschusses vorgesehen, möglichst vor Übernahme von **Gewährleistungen**, aus zwingenden Gründen aber auch ex-post. Vierteljährlich sollte der Haushaltsausschuss über die übernommenen Gewährleistungen und deren Verwendung unterrichtet werden. Im Fall der Griechenland-Hilfen wurden diese Regelungen so verabschiedet.⁶⁷

Bei der Einrichtung der EFSF hingegen setzte der Haushaltsausschuss – unter besonderem Bemühen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, aber letztlich mit *fraktionsübergreifender* Unterstützung – durch, die parlamentarische Kontrolle auszubauen.⁶⁸ Nunmehr erhielt der Haushaltsausschuss ein Recht zur Stellungnahme und die Bundesregierung sollte sich zumindest „bemühen“, vor Übernahme von Gewährleistungen Einvernehmen mit dem Ausschuss herzustellen. Wenn aus „zwingenden Gründen“ nötig, könne ohne Einvernehmen, nachträglich informiert

66 Siehe exemplarisch Plenardebatte vom 21. Mai 2010, Plenarprotokolle des Bundestages 17/44, S. 4427.

67 § 1 Abs. 3 Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz, siehe Fußnote 4.

68 Bericht des Haushaltsausschusses und die Plenardebatten vom 19./ 21. Mai 2010., siehe Fußnote 46.

werden, dies müsste jedoch eingehend begründet werden. Die vierteljährliche Unterrichtung wurde beibehalten.⁶⁹

Anlässlich der Beschlüsse über die *Ausweitung der Kompetenzen der EFSF* – diese sollte nun auch die umstrittene Befugnis zum Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt erhalten – und der Einrichtung des auf Dauer angelegten *ESM*, der mit ebenso weitgehenden **Kompetenzen** ausgestattet sein sollte, wurde die Diskussion über die parlamentarische Beteiligung im Frühjahr und Sommer 2011 mit neuer Intensität geführt.

Fraktionsübergreifend sprachen sich Abgeordnete nun dafür aus, die parlamentarische Beteiligung bei der Novelle des StabMechG und in der Begleitgesetzgebung zum ESM deutlich auszubauen.⁷⁰ Anlässlich der Beratungen über die Herstellung des Einvernehmens mit der Bundesregierung über die Änderung des Art. 136 AEUV sprachen sich alle Fraktionen für eine umfassende parlamentarische Beteiligung und Kontrolle des ESM aus.⁷¹ Die Differenzen zwischen der Regierung und der sie stützenden Fraktionen traten klar zu Tage. Prominente Mitglieder der Koalitionsfraktionen forderten öffentlich einen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages, das heißt eine Entscheidung des Plenums vor jeder Gewährung von Finanzhilfen, darunter der Vorsitzende der Unionsfraktion Volker Kauder, der damalige FDP-Generalsekretär Christian Lindner und Bundestagspräsident Norbert Lammert.⁷²

Im Verlauf des Frühjahrs und Sommers forderte der Bundestag die Regierung wiederholt auf Basis von Anträgen der Regierungskoalitionen dazu auf, zu allen Entscheidungen und Vereinbarungen mit finanzieller Auswirkung die Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.⁷³ In einem Antrag zur Stärkung der Parlamentsrechte bei der StabMechG-Novelle stellten die Koalitionsfraktionen schließlich fest: „Mit der Ausweitung der Befugnisse der EFSF muss eine Verstärkung der parlamentarischen **Mitwirkungs- und Kontrollrechte** einhergehen. Dabei gilt es, einen Mittelweg zu finden, der einerseits die Handlungsfähigkeit der EFSF im operativen Geschäft gewährleistet, andererseits aber eine umfassende Beteiligung des Deutschen Bundestages bei allen wesentlichen, ins besonders aber haushaltsrelevanten Fragen sicherstellt.“⁷⁴

69 § 1 Abs. 4 StabMechG, siehe Fußnote 11.

70 Bei der konkreten Ausgestaltung der Rechte gingen die Meinungen der Fraktionen in Einzelfragen auseinander, siehe Bericht des Haushaltsausschusses zur StabMechG-Novelle, BT-Drs. 17/7130 vom 29. September 2011.

71 Siehe die Videoaufzeichnung der öffentlichen Beratung des EU-Ausschusses am 16. März 2011 unter: www.bundestag.de/Mediathek sowie die dazugehörigen Anträge BT-Drs. 17/4880, 4881, 4882, 4883 vom 22. Februar 2011 und die Zusammenfassung „Kanzleramt soll ‚parlamentsfreundlicher‘ arbeiten“, abrufbar unter: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/33702982_kw11_pa_europa/index.html. Siehe weiter die Diskussion und Äußerungen der Unionsabgeordneten im EU-Ausschuss vom 14. April 2011, Protokoll der 37. Sitzung des EU-Ausschusses; das Fachgespräch des Ausschusses mit Bundestagspräsident Dr. Norbert Lammert am 11. Mai 2011, Protokoll der 38. Sitzung des EU-Ausschusses; sowie „Mehr Respekt vor Parlamentsrechten“. Lammert kritisiert Merkel, N-TV online vom 16. April 2011.

72 Bundestagspräsident Lammert pocht auf Parlamentsrechte, Stern vom 26. August 2011, Lammert fürchtet Entmündigung des Bundestages bei Euro-Rettung Die Zeit online; Bundestagspräsident blockiert Schäubles Blankoscheck-Pläne, Handelsblatt, beides vom 24. August 2011.

73 Siehe exemplarisch BT-Drs. 17/6163 vom 10. Juni 2011.

74 Antrag BT-Drs. 17/6945 vom 7. September 2011.

Anders als noch beim Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz zu den Griechenland-Hilfen und dem ersten StabMechG enthielt der Regierungsentwurf für die Novelle des StabMechG schließlich keine Regelungen zur Parlamentsbeteiligung; diese sollten aus dem Bundestag heraus von den Koalitionsfraktionen eingebracht werden.

Bestätigt wurden die Forderungen nach parlamentarischer Rückkopplung durch das BVerfG-Urteil vom 7. September 2011, in dem Karlsruhe die Zulässigkeit der Stabilisierungsmaßnahmen von einer weitreichenden Kontrolle des Parlaments abhängig machte. In den Mittelpunkt seiner Argumentation rückte es die demokratisch verankerte **Haushaltshoheit** des Bundestages, die es zu schützen gelte. Ausgestaltung und Tätigkeiten der EFSF müssten stets der Kontrolle des Bundestages unterliegen, jede ausgabenwirksame Maßnahme des Bundes größeren Umfangs müsse im Einzelnen bewilligt werden. „Auch in einem System intergouvernementalen Regierens müssen die Abgeordneten als gewählte Repräsentanten des Volkes die Kontrolle über fundamentale haushaltspolitische Entscheidungen behalten“, so das BVerfG.⁷⁵

In der Folge normierte der Bundestag im Rahmen der Novelle des StabMechG eine weitreichende parlamentarische Mitwirkung, die nach der Bedeutung der jeweiligen Entscheidung abgestuft ist.⁷⁶ Das Gesetz sieht einen Parlamentsvorbehalt bei Entscheidungen der EFSF vor, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühren. In solchen Fällen – dazu gehören beispielsweise Beschlüsse zur Gewährung von Finanzhilfen an Euro-Staaten oder zur Änderung des EFSF-Rahmenvertrags – kann der deutsche Vertreter in der EFSF einer Beschlussvorlage nur auf Grundlage eines Beschlusses des Plenums des Bundestages zustimmen.

Um die Handlungsfähigkeit der EFSF zu wahren, sollte in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit das Entscheidungsrecht des Plenums von einem kleinen, aus dem Haushaltsausschuss heraus gewählten **Sondergremium** wahrgenommen werden. In weiteren, haushaltspolitisch weniger relevanten Fällen, ist nach dem Gesetz immer noch die vorherige Zustimmung des gesamten Haushaltsausschusses nötig. Darüber hinaus regelt das Gesetz umfassende Unterrichtungspflichten der Bundesregierung über das laufende Geschäft der EFSF.

Die konkrete Abstufung der Zuständigkeit für die Entscheidungen zwischen Plenum, Haushaltsausschuss und Sondergremium war einer der Hauptdiskussionpunkte zwischen und innerhalb der Regierung, der Koalitions- und Oppositionsfraktionen. Im endgültigen Kompromiss ging vor allem etlichen Abgeordneten der SPD-Fraktion die Delegation von Entscheidungsrechten vom Plenum an das Sondergremium zu weit mit Blick auf die Transparenz und Kontrolle der Entscheidungen sowie die Wahrung der Abgeordnetenrechte. Die Vertraulichkeit konnte ihres Erachtens auch über die bestehenden Geheimschutzvorkehrungen des Bundestages gewahrt werden. Zudem habe gerade die Euro-Krise gezeigt, dass kurzfristi-

75 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Absatz-Nr. (1–142).

76 Antrag und Bericht des Haushaltsausschusses, siehe Fußnoten 71 und 75.

ge Entscheidungen auch durch das Plenum getroffen werden können. Ihre Vorbehalte wurden im Urteil des BVerfG vom 28. Februar 2012 bestätigt.⁷⁷

Die Beteiligungsrechte des Bundestages am ESM wurden fast eins zu eins nach den Regelungen des geänderten StabMechG modelliert.⁷⁸ Die Passagen zur parlamentarischen Mitwirkung im ESM-Finanzierungsgesetz wurden wiederum aus dem Bundestag heraus eingebracht. Das BVerfG-Urteil zum ESM vom 19. Juni 2012, das die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten insgesamt noch einmal präzisiert hatte, hatte nur noch begrenzt Einfluss auf die Regelungen. Denn der Entwurf des ESM-Finanzierungsgesetzes sah zu diesem Zeitpunkt – analog zum StabMechG – bereits sehr ausdifferenzierte Bestimmungen vor, die weitergehen als die Regelungen zur allgemeinen Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten im Rahmen des EUZBBG.

Beteiligungsrechte der Länder: Im Schlepptau des Bundestages

Auch im Bundesrat und in der Europaminister-Konferenz der Länder zog sich die Frage der parlamentarischen Mitwirkung als interinstitutioneller Konflikt zwischen Exekutive und Legislative durch den gesamten Beratungsprozess.

Weitestgehend unabhängig von der politischen Couleur des Landes gab es frühzeitig einen breiten Konsens unter den Ländern darüber, dass sie entsprechend ihrer etablierten Rechte in EU-Angelegenheiten gem. Art. 23 GG und dem EUZBLG beteiligt werden wollten. Konkret bedeutet dies, dass die Bundesregierung den Bundesrat umfassend über die Tätigkeiten der EFSF und des ESM – auf Augenhöhe mit dem Bundestag – unterrichten und die Stellungnahme des Bundesrates bei ihrer politischen Willensbildung berücksichtigen sollte. Zudem sollte die Regierung das Ausmaß der Berücksichtigung der Bundesratsposition gegenüber den Ländern begründen. Nicht angestrebt wurde hingegen ein parlamentarischer Zustimmungsvorbehalt bei Entscheidungen der EFSF oder des ESM, wie ihn der Bundestag aufgrund seiner Hoheit über den Bundeshaushalt eingefordert hatte.⁷⁹

Im Sommer 2011 traten Bund und Länder anlässlich der Reform der EFSF in Verhandlungen über die Beteiligungsrechte der Länder ein.⁸⁰ An deren Ende stand die Einigung auf eine Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) über die Unterrichtung des

77 Das BVerfG beanstandete die Kompetenzen des Sondergremiums in großen Teilen mit der Begründung, dass der Bundestag sein Königsrecht, das Budgetrecht, durch Verhandlung und Beschlussfassung in seiner Gesamtheit, also im Plenum, wahrnehmen muss. Anlass war die Klage von SPD-Abgeordneten, die sich als Nicht-Mitglieder des Gremiums von wesentlichen Entscheidungen ausgeschlossen und in ihren Statusrechten verletzt sahen. Eine solche Einschränkung der Abgeordnetenrechte ist aus Sicht des BVerfG nur in einem einzigen Fall verhältnismäßig, nämlich bei Entscheidungen über den Ankauf von Staatsanleihen durch die EFSF auf dem Sekundärmarkt, da die Wirksamkeit solcher Ankäufe von absoluter Vertraulichkeit in der Planung abhängt, siehe BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28. Februar 2012, Absatz-Nr. 1-162. Das StabMechG wurde daraufhin erneut geändert, siehe Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes vom 23. Mai 2012, BGBl. I, S. 1166.

78 §§ 3-7 ESM-Finanzierungsgesetz, siehe Fußnote 19.

79 Dazu sämtliche Bundesratsbeschlüsse zur EFSF und zum ESM, siehe Fußnote 39, insbesondere 164/12 (B) vom 11. Mai 2012.

80 Seitens der Länder war die oben genannte Sechs-Länder-Arbeitsgruppe der EMK – in der Regel Europaminister/innen der Länder – verhandlungsführend, die Regierung wurde durch BMF-Staatssekretäre vertreten.

Bundesrates in Angelegenheiten der EFSF, die in § 5 des geänderten StabMechG verankert wurde.⁸¹ Die Bundesregierung lehnte zu Beginn der Verhandlungen jegliche Unterrichtung oder Mitwirkung der Länder strikt ab. Die Stabilisierungsmechanismen fielen aus ihrer Sicht allein in den **Kompetenzbereich** des Bundes. Die Länder, die sich finanziell nicht an den deutschen Gewährleistungen beteiligten, seien nicht in ihren Interessen berührt. Und da es bei der EFSF und dem ESM auch nicht um EU-Angelegenheiten handele, würden auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates nach Art. 23 GG nicht greifen.

Nach zähen Verhandlungen einigte man sich dennoch auf umfassende Unterrichtsrechte, die denen des Bundestages angelehnt waren.⁸² Aus Ländersicht war dies ein wichtiger Erfolg, da eine umfassende Information die Grundvoraussetzung für informierte Stellungnahmen im Rahmen einer Mitwirkung ist. Sicherlich mit ausschlaggebend für die Durchsetzung ihrer Interessen war die weitgehend parteiunabhängige, einheitliche Position der Länder. Nicht durchsetzen konnten die Länder die Festschreibung eines Rechts auf Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen.

In den anschließenden Verhandlungen über die innerstaatliche Umsetzung des ESM konnten die Länder ihre Mitwirkung weiter ausbauen. Zusätzlich zu einer umfassenden Unterrichtung muss die Regierung beim ESM nun auch die Stellungnahmen des **Bundesrates** berücksichtigen und ausdrücklich begründen, inwieweit diese in ihre Positionierung eingeflossen ist. Die Beteiligungsrechte der Länder wurden diesmal zudem im ESM-Finanzierungsgesetz selbst verankert, anstatt wie beim StabMechG in einer separat zu verhandelnden Vereinbarung.

Ausschlaggebend für die weitgehende Realisierung der Länderforderungen war eindeutig das BVerfG-Urteil vom 19. Juni 2012, das durch die Einordnung des ESM als EU-Vorhaben gem. Art. 23 GG indirekt auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bestätigt hat. Zwar hatten die Länder den Fraktionen im Bundestag bereits frühzeitig im parlamentarischen Beratungsprozess konkrete gesetzliche Formulierungsvorschläge unterbreitet,⁸³ erfuhren jedoch trotz des regelmäßigen Austausches mit den Fraktionen in den verschiedenen Parteigremien nur begrenzt Unterstützung. Erst nach dem Urteil und erneutem Lobbying fanden die vorgeschlagenen Passagen in den letzten Tagen der parlamentarischen Beratungen Eingang in das ESM-Finanzierungsgesetz.⁸⁴

81 Abrufbar unter: www.bundesrat.de/chn_051/nn_6904/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?__nnn=true.

82 Allein in Fällen, mit denen das Sondergremium befasst wird, sollten die Länder erst nach Durchführung der Maßnahme informiert werden. Nach dem Urteil des BVerfG vom 28. Februar 2012 ist dies auf Anleihenkäufe am Sekundärmarkt beschränkt, siehe Fußnote 78. Die BLV wurde nach dem Urteil nicht angepasst, man einigte sich per Briefwechsel auf ihre urteilskonforme Auslegung, siehe Briefwechsel zwischen der Vorsitzenden der EMK, der Berliner Staatssekretärin Hella Dunger-Löper, und Steffen Kampeter, Staatssekretär im BMF vom 9./10. Mai 2012.

83 Die ersten Formulierungsvorschläge waren bereits in den Beschlüssen des Bundesrats und der EMK vom 7./8. Juni 2011 enthalten, siehe Fußnote 39. Eine aktualisierte Version war Teil der Stellungnahme des Bundesrates in der 1. Lesung des ESM-Pakets und wurde separat per Schreiben der Vorsitzenden der EMK, der Berliner Staatssekretärin Hella Dunger-Löper, vom 16. Mai 2012 an die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen übermittelt.

84 Schreiben der Europaminister/innen der Sechs-Länder-Verhandlungsgruppe an die Vorsitzenden der Bundestagsvorsitzenden vom 21. Juni 2012.

Auch die bessere Verhandlungsposition der Länder im Fall des ESM im Vergleich zur EFSF – das ESM-Ratifizierungsgesetz bedurfte der Zustimmung des Bundesrates – wirkte sicherlich zu Gunsten der Länder. In der Tat hatten die Länder mehrfach ihre Zustimmung mit der Umsetzung ihrer Forderungen nach Mitwirkung verknüpft. Dennoch ist dieser Hebel eher formaler Natur und sollte nicht überbewertet werden. Die Ablehnung eines internationalen Vertrags durch den Bundesrat ist äußerst abwegig, zumal die Länder die Einrichtung des ESM politisch unterstützten.

Die Frage der Handlungsfähigkeit

Während dem Bundesrat letztlich die reguläre Form der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zugestanden wurde – das Recht zur Stellungnahme auf Basis umfassender Informationsrechte –, gehen die Rechte des Bundestages deutlich weiter. Die umfassenden Beteiligungs- und Kontrollrechte des Bundestages in Angelegenheiten der EFSF und des ESM sind EU-weit bisher einmalig. Ein Vorbild im deutschen Recht haben sie allein in den Parlamentsvorbehalten im Rahmen der verschiedenen – selten angewendeten – Verfahren zur vereinfachten Änderung der EU-Verträge, die im Zuge der Umsetzung des Lissabon-Vertrages im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) geregelt wurden.

Im deutschen Regierungssystem ist es dabei kaum vorstellbar, dass die Regierungsfaktionen der Position ihrer Regierung hinsichtlich der Gewährung einer Finanzhilfe nicht folgen. Vielmehr werden die neuen Regelungen in der Praxis vor allem dazu dienen, die Transparenz der Verfahren und Möglichkeit zur Kontrolle und Debatte zu erhöhen – vorausgesetzt, Bundestag und Bundesrat investieren zukünftig die nötigen Ressourcen, um diese Kontrollfunktion wahrzunehmen. Dass dies natürlich auch Gegnern der Finanzhilfen Raum für Profilierung verschafft, ist kein Argument gegen die Regelungen. Vielmehr sollten solche Fälle einen Anreiz für die Mehrheit der Befürworter setzen, ihre Entscheidungen besser zu vermitteln.

Dennoch sind die Bedenken der Kritiker hinsichtlich der Handlungsfähigkeit der Mechanismen nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Sollten die deutschen Regelungen für andere nationale Parlamente Modell stehen – wie es beim IntVG der Fall war – wäre man mit einer Situation konfrontiert, in der die Gewährung jeder einzelnen Finanzhilfe von der Zustimmung einer Reihe nationaler Parlamente abhängt. Dies würde die Gewährung von Hilfen mit einer hohen Unsicherheit belasten, zumal nicht in allen Staaten die Regierungen über so klare (und zumeist pro-europäische) Mehrheiten verfügen, wie dies in Deutschland der Fall ist.

IV. Zaudern, zögern, zustimmen: Der inhaltliche Diskurs über die Stabilisierungsmechanismen

In allen Fraktionen gab es intensive Debatten darüber, ob die gewählten Maßnahmen ökonomisch sinnvoll, verfassungskonform und im Einklang mit dem EU-Primärrecht sind; in allen Fraktionen war und ist die Unsicherheit groß, den richtigen Weg aus der Krise gewählt zu haben. Die vorrangigen Gründe für die Unsicherheit sind dabei ganz unterschiedlich: Den einen bereitet der Gedanke Bauchschmerzen, vielleicht doch den Weg in eine „Haftungs- und Transferunion“ eingeleitet zu haben, andere treibt die Angst um, die wirtschaftliche und soziale Krise in Griechenland und Spanien zu verschlimmern. Diese Unsicherheit überrascht nicht, wenn man sich die wirtschaftliche, soziale und politische Bedeutung und das Ausmaß der Maßnahmen für Deutschland und Europa vor Augen führt.

Überraschend sind dagegen die letztlich *breiten Mehrheiten*, die die Fraktionsspitzen für die Euro-Rettung mobilisieren konnten. Bis auf *Die Linke* stimmten alle Fraktionen für die Einrichtung des dauerhaften Stabilisierungsmechanismus ESM.⁸⁵ Die ESM-Debatte zwischen den Bundesländern spiegelte in weiten Teilen die Diskussion in und zwischen den Bundestagsfraktionen. Entsprechend stimmten in der Sondersitzung des Bundesrates am 29. Juni 2012, kurz vor Mitternacht im Anschluss an die Abstimmung im Bundestag, alle Länder für die Ratifizierung des ESM-Vertrags.⁸⁶ Einzige Ausnahme ist das Land Brandenburg, das das ESM-Paket aufgrund der Regierungsbeteiligung der Partei *Die Linke* ablehnte. Diesem breiten parlamentarischen Konsens stehen eine starke außerparlamentarische Opposition und eine zunehmend kritische Öffentlichkeit gegenüber.

Die Debatte in der Koalition: Solidarität nur bei Fiskaldisziplin

Eine ausgeprägte Haushaltsdisziplin und eine eigenverantwortliche Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, mit dem Ziel, die finanzpolitische Stabilität in der Euro-Zone zu gewährleisten, sind seit jeher bestimmende Leitlinien der deutschen Politik bei der Einrichtung und Ausgestaltung der WWU. Primärrechtlicher Ankerpunkt ist das in Art. 126 AEUV geregelte Verfahren zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, aber auch die Nichtbeistandsklausel ist Ausdruck dieser Leitlinien (siehe Kapitel I).

Die Ursache der aktuellen Krise liegt aus Sicht der Bundesregierung und der sie stützenden Fraktionen im Bundestag im Wesentlichen in einer „unverantwortlichen Haushaltspolitik“⁸⁷ und der hohen Verschuldung einiger Staaten in der Euro-Zone. Oder anders gesagt, in der Nichtbeachtung der genannten Fiskalregeln. Der

85 Die SPD enthielt sich aus strategischen Gründen bei der Abstimmung über die Griechenland-Hilfen, nachdem die Bundesregierung nicht auf ihre Forderungen nach einer konkreten Initiative für eine EU-Finanztransaktionssteuer einging. Bündnis 90/Die Grünen enthielten sich bei der Einrichtung der EFSF aus Protest gegen das Eilverfahren, die inhaltliche Unterstützung stand jeweils nicht in Frage.

86 Siehe das Plenarprotokoll der 898. Bundessratssitzung vom 29. Juni 2012.

87 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zu Stabilitätsunion, Fiskalvertrag und Europäischer Stabilitätsmechanismus, 29. Juni 2012, siehe Plenarprotokoll 17/188 vom 29. Juni 2012, S. 22699.

Schlüssel zur Krisenbewältigung liegt folglich in der langfristigen Stärkung der Haushaltsdisziplin in der Euro-Zone.⁸⁸

Die kritischen Stimmen innerhalb der Koalitionsfraktionen befürchten jedoch, dass der ESM genau das Gegenteil bewirkt, nämlich durch die Gewährung von Finanzhilfen den Druck von den Regierungen der verschuldeten Staaten nimmt, ihre Verschuldung zurückzuführen und zukünftig effizienter zu wirtschaften. Nach Ansicht der Kritiker hebt der ESM ein Grundprinzip der gemeinsamen europäischen Währungsordnung, nämlich die finanzpolitische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und ein Urprinzip der Marktwirtschaft, nämlich die Verknüpfung von Risiko und Haftung, aus.

Jeder Staat, so die Kritik, muss das Haftungsrisiko für seine Schulden selber tragen und sollte nicht auf die Hilfe der anderen Staaten spekulieren, da nur so der Anreiz für eine hohe Fiskaldisziplin im gemeinsamen Währungsraum aufrecht erhalten werden kann. Nicht ohne Grund sei bei den Maastrichter Vertragsreformen auf deutsches Bestreben die Nichtbeistandsklausel in die EU-Verträge aufgenommen worden. Zugleich sollten die privaten Kreditgeber der verschuldeten Staaten die Folgen ihres Risikos selbst tragen und nicht auf die Steuerzahler/innen anderer Mitgliedstaaten vertrauen. Ideologisch am stärksten verankert ist diese Ablehnung einer Haftungsübernahme in der *FDP*, hat aber auch in der Union umfassenden Rückhalt. Anders als die grundsätzliche Ablehnung der *FDP* können sich Teile der Unionsspitze eine gemeinschaftliche Haftung aber zumindest auf lange Sicht im Rahmen einer vergemeinschafteten Fiskalpolitik vorstellen.⁸⁹

Trotz dieser Bedenken aus den eigenen Reihen gilt es aus Sicht der Bundesregierung, die verschuldeten Staaten zu unterstützen, da die Krise einzelner Euro-Staaten die Stabilität des gesamten Währungsgebietes gefährden kann. Die politischen und ökonomischen Kosten einer Spaltung der Euro-Zone sind ihrer Ansicht nach höher als das Risiko einer – vorübergehenden, begrenzten und auf Einzelfälle beschränkten – Haftungsübernahme. Der ESM verschaffe den Staaten durch vorübergehende finanzielle Unterstützung Zeit und Luft, um die Wirtschaft zu modernisieren und den Haushalt zu konsolidieren.⁹⁰ Die Finanzhilfen unterliegen zudem strengen *Bedingungen*:

- » Konditionalität: Alle Hilfen sind an ein makroökonomisches Anpassungs- und Reformprogramm zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Wettbewerbsfähigkeit der verschuldeten Staaten zu knüpfen, um sie mittelfristig in die Lage zu versetzen, ihre Staatshaushalte zu konsolidieren.
- » Ultima Ratio: Hilfen werden nur gewährt, wenn die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets als

88 Siehe zur Position der Koalitionsfraktionen und der Regierung unter den diversen parlamentarischen Anträgen exemplarisch Drs. 17/3408 und 4880 sowie die Regierungserklärungen zur Krisenbewältigung, abrufbar unter: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Nachrichten/Regierungserklaerungen/_node.html.

89 So wiederholt Finanzminister Wolfgang Schäuble, zuletzt anlässlich der Ratifizierung des ESM, siehe Plenarprotokoll 17/188 vom 29. Juni 2012, S. 22719

90 Siehe insbesondere den Koalitionsantrag BT-Drs. 17/4880 vom 23. Februar 2011.

Ganzes bedroht. Nur dann sind die Hilfen aus Sicht der Bundesregierung mit der Nichtbeistandsklausel in den EU-Verträgen vereinbar.

- » Begrenzte Haftung: Die Haftungssumme für die einzelnen Staaten ist zu deckeln, eine gemeinschaftliche Haftung, die weder mit den EU-Verträgen noch mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wird ausgeschlossen.
- » Vetomöglichkeit: Wesentliche, die EFSF oder den ESM betreffende Beschlüsse müssen einstimmig von den Euro-Staaten gefasst werden.

Diese Konditionierung der Hilfen, die parteiinterne Bedenken gegenüber der Haftungsübernahme einhegen sollte, wurde von der Regierung schon bei der Aushandlung der Griechenland-Hilfen formuliert, blieb handlungsleitend bei der Aushandlung von EFSF und ESM und findet sich auch in Wortlaut des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV wieder (siehe Kapitel I).

Darüber hinaus knüpfte die Bundesregierung die Einrichtung des ESM an die Einwilligung der EU-Mitgliedstaaten zu Reformen, die längerfristig die Haushaltsdisziplin in der Euro-Zone stärken sollen. Dazu gehört in erster Linie der Fiskalpakt, der die Einführung nationaler Schuldenbremsen in den 25 Unterzeichnerstaaten vorsieht. Der ESM-Vertrag regelt, dass Finanzhilfen ausschließlich von Staaten beantragt werden können, die auch den Fiskalpakt ratifiziert haben.

Zu diesem *Gesamtpaket* gehören aber auch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und eine stärkere gegenseitige Kontrolle über die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Euro-Staaten. Der ESM ist aus dieser Perspektive nur ein Baustein in einem Gesamtpaket zur Schaffung einer „**Stabilitätsunion**“, durch dessen Umsetzung weitere Krisen künftig vermieden werden sollen.⁹¹ Auf den Punkt gebracht wurden die Kernaussagen dieser Politik in Schlagworten wie „Solidarität nur bei fiskalischer Solidität“ oder „Haftung nur mit Kontrolle“.

Ungeachtet der Konditionierung der Hilfen und ihrer Einbettung in ein Gesamtpaket wuchsen die innerparteilichen Bedenken in den Regierungsfractionen angesichts der weiteren Ausbreitung der Krise und die innerparteiliche Opposition wurde zunehmend öffentlich zur Schau gestellt. Stimmt im Mai 2010 sechs Fraktionsmitglieder gegen die Einrichtung der EFSF, während sich vier enthielten, lehnten im September 2011 bereits 14 Koalitionsabgeordnete ihre Ausweitung ab, einer enthielt sich. Gegen den ESM stimmten im Juni 2012 bei einer Enthaltung bereits 26 Abgeordnete, darunter auch prominente Gesichter der Koalition, wie der Vorsitzende des Innenausschusses, Wolfgang Bosbach (CDU/CSU).⁹²

Auch wenn, zurückblickend, die Regierungsmehrheit im Bundestag bei den namentlichen Abstimmungen nie wirklich gefährdet war, ist die Zahl der offiziellen Abweichler – hinter der nach Meinung von Beobachtern eine höhere Zahl von Kritikern des Krisenkurses steht – bemerkenswert, zumal die Mehrheitsverhältnisse nicht so deutlich ausfallen wie beispielsweise in einer großen Koalition, in der

91 Siehe die Reden von Kanzlerin Merkel und Finanzminister Schäuble, ebd.

92 Siehe Plenarprotokolle des Bundestages 17/41 vom 7. Mai 2010; 17/130 vom 29. September 2011; 17/188 vom 29. Juni 2012.

das „Abweichen“ dann leichter fällt. Schaut man sich die Abstimmungsprotokolle wesentlicher – auch öffentlich umstrittener – Entscheidungen der letzten Jahre an, beispielsweise über die Änderungen des Atomgesetzes zum Wiedereinstieg in die Atomkraft 2010 oder den Ausstieg aus dieser 2011⁹³ – stimmten die Fraktionen der *FDP* und *CDU/CSU* fast ausnahmslos geschlossen mit ihrer Regierung.⁹⁴

Welche Sprengkraft das Thema für die Koalition entfaltet, zeigte die Mitgliederabstimmung in der *FDP* über den ESM im Herbst 2011, die vom FDP-Finanzpolitiker Frank Schäffler und dem anerkannten Rechtspolitiker und „Altliberalen“ Burkhard Hirsch auf den Weg gebracht worden war.⁹⁵ Die Stabilisierungsmechanismen sind aus Sicht der um Hirsch und Schäffler gruppierten Kritiker ein ordnungspolitischer **Sündenfall**, verletzen die EU-Verträge durch den Einstieg in eine gemeinschaftliche Haftung und verstoßen gegen das Grundgesetz, vor allem da sie die Haushaltshoheit des Bundestages aushebeln.

Der ESM, mit dem man das „Terrain der Transfer-Union“⁹⁶ betrete, würde die Krise nicht lösen, „sondern lediglich dazu führen, die Verschuldung einer wachsenden Reihe europäischer Länder und deren Banken auf die anderen Staaten der Währungsgemeinschaft zu übertragen. Damit wird der versprochene Gründungsvorbehalt der Währungsgemeinschaft irreparabel verletzt, dass jeder für seine eigene Schulden zu haften hat.“⁹⁷ Statt finanziell unterstützt zu werden, müssen überschuldete Staaten nach Ansicht der liberalen Kritiker gegebenenfalls in einem geordneten Verfahren aus der Euro-Zone austreten: „Die von uns gewollte Alternative ist die marktwirtschaftliche Lösung: Jeder Staat haftet für seine eigenen Schulden. Wir bewahren den Zusammenhang zwischen Risiko und Gewinnen sowie Verlust und Haftung. Diese marktwirtschaftliche Lösung funktioniert, sofern ein Staat aus der Euro-Zone ausscheiden kann, wenn er die Stabilitätskriterien nicht erfüllen kann oder will.“⁹⁸

Die FDP-Parteispitzen und führende Parteigranden wandten sich geschlossen gegen die parteiinterne Kritik. Sie stellten im Mitgliederentscheid einen Alternativvorschlag zur Abstimmung, in dem sie den Regierungskurs unterstützen. Beide Lager rangen auf mehr als 200 Veranstaltungen mit der Basis und in einer medial intensiv geführten Debatte um die **Meinungsführerschaft**.⁹⁹ Den Kritikern wurde seitens der Parteiführung dabei wiederholt der Vorwurf gemacht, die pro-europäische Tradition der Partei in Frage zu stellen. Auch wenn die Mitgliederabstimmung letztlich knapp am Quorum für die Mindestbeteiligung scheiterte, zeigten die 44 Prozent der Stimmen, die den Antrag der ESM-Gegner unterstützten, wie groß die

93 Siehe die Abstimmungen über das 11., 12. und 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes, abrufbar unter www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung/index.html.

94 Einzige Ausnahme war die Abstimmung über das Präimplantationsdiagnostikgesetz 2011, die jedoch kaum mit anderen Fällen vergleichbar ist. Das Thema spaltete alle Fraktionen, abgestimmt wurden daher drei fraktionsübergreifende Entwürfe. Auf Parteilinen beziehungsweise eine Regierungsvorgabe wurde gänzlich verzichtet.

95 Alle Anträge und Unterlagen abrufbar unter: www.mitgliederentscheid.fdp.de.

96 Mitgliederbrief von Burkhard Hirsch und Frank Schäffler vom 8. November 2011.

97 Presseerklärung Hirsch, Schäffler vom 1. Juli 2012, abrufbar unter: www.forum-ordnungspolitik.de/zur-inflationskrise/hintergruende/1167-presseerklaerung-von-frank-schaeffler-und-burkhard-hirsch.

98 Mitgliederbrief Hirsch, Schäffler, siehe Fußnote 97.

99 Siehe beispielhaft Burkhard Hirschs Replik auf den gemeinsamen Gastbeitrag von Hans-Dietrich Genscher, Klaus Kinkel, Walter Scheel und Guido Westerwelle in der FAZ vom 11. November 2011, abrufbar unter: www.fdp-mitgliederentscheid.de/2011/11/17/burkhard-hirsch-zu-genscher-scheel-kinkel-westerwelle.

parteiinterne Diskussion war und ist. Parteichef Philipp Rösler bilanzierte dennoch nach dem Entscheid: „Die FDP bleibt klar pro-europäisch, mit der nötigen ordnungspolitischen Vernunft“.¹⁰⁰

Im Frühjahr 2012 starteten zehn Abgeordnete der *Union* und der *FDP* einen weiteren, öffentlichkeitswirksamen **Aufruf** zur Ablehnung des Vertrages und des „Euro-Kurses“ ihrer Regierung. Diese „Allianz gegen den ESM“¹⁰¹ wurde zum Aushängeschild eines Bündnisses einer „Anti-ESM-Minderheit“ im Parlament mit einer *breiten außerparlamentarischen Opposition*, die sich in der umfassenden parlamentarischen Unterstützung für den ESM nicht wiederfand. Der Aufruf der Kritiker wurde von etlichen Wirtschaftsverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen öffentlich unterstützt, darunter der Bund der Steuerzahler, der Verband der Familienunternehmer und das „Bündnis Bürgerwille“,¹⁰² ein von Professoren und Politikern getragenes Netzwerk. Letztere sind ein gutes Beispiel dafür, dass sich große Teile der außerparlamentarischen Opposition weniger auf die politischen Ränder der Gesellschaft stützen, sondern aus der liberal-bürgerlichen Mitte der Gesellschaft entspringen und vor allem von Ökonomen und Unternehmern getragen werden.¹⁰³ Bereits beim Mitgliederentscheid der *FDP* hatten sich rund 50 Wirtschaftsprofessoren in einem Brief an die FDP-Mitglieder gewandt und zur Unterstützung des Antrag der ESM-Gegner aufgerufen.¹⁰⁴

Zu den prominenten Köpfen dieser diffusen Bewegung, die in losen, teils überlappenden Koalitionen und Bündnissen organisiert ist, gehören unter anderem Hans Werner Sinn, Präsident des Ifo-Instituts, oder der ehemalige BDI-Chef Hans-Olaf Henkel. Sinn war es auch, der die 16 Thesen umfassende „Bogenberger Erklärung“ initiierte, die die Krisenpolitik der Bundesregierung insgesamt in Frage stellt und die von diversen deutschen Spitzenmanagern und Unternehmern unterzeichnet wurde.¹⁰⁵

Henkel warb bereits 2010 in einem Buch zur Krise für die Spaltung der Euro-Zone in einen nördlichen und südlichen Teil.¹⁰⁶ Er wurde insbesondere im Rahmen der „Freien Wähler“ aktiv – eine aus der CSU hervorgegangene Splitterpartei, vertreten im Bayerischen Landtag vertreten und mit Ambitionen für die nächste Bundestagswahl auf dem Ticket der Euro-Kritiker. Die „Freien Wähler“ wandten sich wie viele der anderen Bündnisse unter anderem mit Massenpetitionen an den Bundestag¹⁰⁷ und machten in anderen öffentlichkeitswirksamen Protestaktionen Meinung

100 Siehe Pressemitteilung vom 16. Dezember 2011: www.liberales.de/FDP-Mitglieder-bekennen-sich-zu-Europa/9142c14641i1p7/index.html.

101 „Allianz gegen den ESM“, abrufbar unter: www.junge-unternehmer.eu/fileadmin/junge-unternehmer/presse/pressemitteilungen/10_Punkte_zur_Bewaeltigung_der_Euro-Krise.pdf.

102 Siehe <http://buendnis-buergerwille.de/index.php?id=190>.

103 Für einen guten Überblick „Allianz gegen Merkels Rettungsschirm-Politik, Handelsblatt vom 29. Mai 2012.

104 Abgedruckt in der FAZ vom 8. November 2011, abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mitgliederentscheid-die-fdp-wird-zur-basispartei-11522132.html.

105 Abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/16-wege-aus-der-krise-sorge-um-deutschland-und-europa-11552994.html.

106 *Rettet unser Geld! Deutschland wird ausverkauft. Wie der Euro-Betrug unseren Wohlstand gefährdet*, Heyne 2010.

107 Neben den an den Bundestag gerichteten Massen- beziehungsweise Sammelpetitionen gingen bei den Bundestagsabgeordneten, Landesparlamentariern und -regierungen eine hohe Zahl von Petitionen und Aufrufe zur Ablehnung der Verträge ein (sowohl von Individuen als auch von Verbänden).

gegen den ESM. Allen diesen Bündnissen ist gemein, dass sie eine Verkleinerung der Euro-Zone in Kauf nehmen.¹⁰⁸

Die Debatte in der Opposition: Wachstum statt Austerität

Die Krise in der Euro-Zone versetzte Teile der parlamentarischen Opposition in einen Zwiespalt. Glaubwürdige Opposition braucht gerade in Krisen und Situationen hoher Unsicherheit ein schlüssiges Alternativangebot zur Politik der Regierung, die im Mantel der Alternativlosigkeit und mit einem Vertrauensvorschluss der Wähler/innen daherkommt. In solchen Situationen „Kante zu zeigen“ geht gerade für Parteien mit zukünftigen Regierungsambitionen mit einem hohen Risiko einher, auf der Beliebtheitsskala der Wähler/innen an Boden zu verlieren.

Das Schlagwort, um das herum die Oppositionsparteien im Bundestag ihre Position in Abgrenzung zur Regierungspolitik gruppierten, war *Wachstum*. Man war sich einig, dass die Krisenpolitik der Regierung durch einen übermäßigen Zwang zur Haushaltskonsolidierung, dem „deutschen Spardiktat“, Gefahr läuft, die Rezession der verschuldeten Volkswirtschaften zu verstärken und diese noch tiefer in die Krise zu reißen. Die Konsequenzen, die die Oppositionsparteien aus dieser Einsicht zogen, unterschieden sich jedoch.

Die Linke nahm diese Kritik als Ausgangspunkt für eine geschlossene Ablehnung sowohl der Griechenland-Hilfen als auch der EFSF und des ESM.¹⁰⁹ Die mit den Finanzhilfen verbundenen Auflagen zur wirtschaftlichen Restrukturierung und Ausgabenkürzungen führen nach ihrer Ansicht in den Programmstaaten, insbesondere in den ohnehin schon einkommensschwächeren Segmenten der Gesellschaften, zu einem erheblichen Sozialabbau und verschärfen durch ihre pro-zyklische Wirkung die Rezession der Wirtschaft. Zudem würden durch die ESM-Kredite private Gläubiger durch Öffentliche ersetzt und Haftungsrisiken „sozialisiert“.

Auf Kosten der Gesellschaft bewahre die Politik diejenigen vor Verlusten, die die Krise maßgeblich mitverursacht hätten, nämlich die unregulierte Finanzindustrie, und öffne die Schere zwischen Arm und Reich weiter. In anderen Worten, ESM und Fiskalpakt sind nach Ansicht der *Linken* Instrumente einer „neo-liberalen Austeritätspolitik“. Nicht die Staatsverschuldung ist aus Sicht der Partei das zentrale Problem, sondern die fehlende Regulierung der Finanzmärkte, die milliarden-schweren Bankenrettungen und die makroökonomischen Ungleichgewichte in der Euro-Zone. Kurz gesagt, die Stabilisierungsmaßnahmen seien unsozial, ungerecht und undemokratisch.

Bei ihrer Kritik verknüpft *Die Linke* alternative Vorschläge zur Bewältigung der Krise mit einer nationalen Oppositionspolitik, die sowohl gegen die aktuelle Regierungspolitik als auch gegen frühere Regierungen unter SPD-Beteiligung zielt. So müsste etwa das den Programmstaaten auferlegte Spardiktat, das derselben unsozialen Logik wie die Hartz IV-Reformen folge, durch langfristige Investitions-

108 Siehe www.freiewaehler.eu/griechenland-portugal-spanien-und-italien-aus-eurozone-entlassen.

109 Siehe unter den diversen parlamentarischen Anträgen Drs. 17/9146 vom 23. März 2012 und 9410 vom 25. April 2012.

programme ersetzt werden. Die wesentliche Ursache der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Euro-Zone sei das deutsche Lohndumping der letzten Jahre und die damit einhergehende geringe Binnennachfrage.

Unterstützt wird *Die Linke* von einer außerparlamentarischen Opposition gegen den ESM aus dem linken Spektrum, die vor allem von Organisationen wie Attac¹¹⁰ und Teilen der Gewerkschaften getragen wird.¹¹¹ Auch die „Occupy“/„Blockupy“-Bewegung, aktuelles Sammelbecken der Kapitalismuskritiker, sieht in ESM und Fiskalpakt die Institutionalisierung einer „Finanzdiktatur“.¹¹² In den Medien konnte sich diese Opposition jedoch nicht im selben Maße Gehör verschaffen wie die sprachmächtige Opposition aus den liberal-konservativen Kreisen.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen vertreten in weiten Teilen eine ähnliche Position in der Bewältigung der Krise und traten in der öffentlichen Debatte häufig gemeinsam auf. Beiden Parteien, insbesondere aber der *SPD*, fiel es schwer, einen Oppositionsmodus in der Krisenbewältigung zu finden. Angesichts der Ambitionen beider Parteien auf eine Regierungsbeteiligung ab 2013 müssen ihre Positionen in Deutschland wählertauglich sein und sollten gleichzeitig auf europäischer Ebene Akzeptanz finden. Eine Fundamentalopposition, wie *Die Linke* sie betrieb, war keine Option. Denn das Vertrauen der Bevölkerung in die Krisenpolitik der Bundesregierung verharrte über weite Strecken auf hohem Niveau und auch auf dem europäischen Parkett erreichte die Regierung einen Konsens über die Grunddeterminanten ihrer Stabilisierungspolitik. Zudem führt eine Kritik der Finanzhilfen, dies zeigte auch die Debatte innerhalb der *FDP*, schnell zum Vorwurf der Europa- und Euro-Skepsis, dem sich die deutschen Parteien angesichts des breiten pro-europäischen Konsenses ungern aussetzen.

Neben solchen strategischen Erwägungen gab es aber auch in der Sache nur bedingt Anlass zu grundsätzlicher Kritik am Krisenkurs der Regierung. *SPD und Bündnis 90/Die Grünen* teilten mit der Partei *Die Linke* zwar die Kritik an den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der aktuellen Krisenpolitik. Gleichzeitig – und anders als im Fall der Partei *Die Linke* – stellen aus Sicht einer Mehrheit in *SPD und Bündnis 90/Die Grünen* die Rückführung der Verschuldung und eine nachhaltige Finanzpolitik zentrale Güter dar: 2009 trieb die *SPD* zusammen mit der Union die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz maßgeblich voran¹¹³ und mit der Agenda 2010 legte sie zusammen mit *Bündnis 90/Die Grünen* in Regierungsverantwortung ein strenges wirtschaftspolitisches Reformprogramm auf.

Auch wenn es damals intern jeweils zu langen Debatten und Protesten der linken Parteiflügel kam, die sich beim ESM und Fiskalpakt in geringerem Maß wiederholten, lagen die rot-grüne *Mehrheit* und die Regierungsmehrheit inhaltlich nicht weit

110 Siehe exemplarisch „ESM und Fiskalpakt stoppen“, Attac, offener Brief an Bundestagsabgeordnete vom 26. Juni 2012, abrufbar unter: www.fiskalpakt-stoppen.de/.

111 Siehe exemplarisch „Trotz Klarstellungen des Bundesverfassungsgerichts wirken ESM-Auflagen krisenverschärfend“, Ver.di Pressemitteilung vom 12. September 2012, abrufbar unter: www.verdi.de/presse. Der DGB lehnt den Fiskalpakt ab, erachtet aber Finanzhilfen aus dem ESM als notwendig, wenn auch nicht hinreichend, und spricht sich unter anderem für Eurobonds aus.

112 Siehe die Internetauftritte der verschiedenen Occupy-Gruppen in Deutschland, exemplarisch: www.occupyfrankfurt.de.

113 Der Einführung der Schuldenbremse in Deutschland 2009 stimmte Bündnis 90/Die Grünen aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung nicht zu, spricht sich aber grundsätzlich für Schuldenbremsen aus.

auseinander. Die Verknüpfung der ESM-Hilfen mit Reformauflagen zur Sanierung des Staatshaushaltes und zur Stärkung der Fiskaldisziplin werden auch von der Mehrheit im rot-grünen Lager nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Vielmehr versuchte Rot-Grün einen Spagat: Haushaltskonsolidierung sei notwendig, aber der alleinige Fokus der Regierung auf Ausgabenkürzungen verschärfe die Rezession. Um *nachhaltiges* Wachstum zu ermöglichen und Sozialabbau zu vermeiden, müssten die Anpassungsprogramme für die verschuldeten Ländern stärker sozial und ökologisch verträglich ausgestaltet sein, gegebenenfalls müsse mehr Zeit für Reformen zur Verfügung stehen. Daneben sollen zusätzliche Wachstumsimpulse gesetzt werden, unter anderem über die Europäische Investitionsbank und die EU-Strukturfonds. Wie die *Die Linke* forderte Rot-Grün zudem, Finanzmärkte und Banken stärker zu regulieren und an den Kosten der Krise zu beteiligen, insbesondere durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer.¹¹⁴

Am besten ließ sich das Wachstumsargument am Fiskalpakt aufziehen. Anders als der ESM besitzt der Fiskalpakt kein wahrgenommenes Solidaritätselement, sondern zielt ausschließlich auf strengere Haushaltsregeln ab. Dadurch stand letztlich der Fiskalpakt im Vordergrund der parlamentarischen Beratungen der Verträge im Frühjahr 2012. Während ihre Zustimmung zum ESM für *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* nicht zur Disposition stand – die beiden Fraktionen stimmten geschlossener für den ESM als die Regierungsfaktionen¹¹⁵ –, verknüpften sie ihre Zustimmung zum Fiskalpakt mit Forderungen nach einer die Stabilisierungsmaßnahmen ergänzenden Wachstumsstrategie. In einer Serie von Verhandlungen zwischen beiden Fraktionen und der Bundesregierung einigte man sich letztlich auf eine Reihe von Maßnahmen zur Wachstumsförderung und die Lancierung einer Initiative zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer durch eine Gruppe „bereitwilliger“ EU-Mitgliedstaaten.¹¹⁶

Die Wachstumsdebatte wurde parallel auch auf europäischer Ebene geführt, nachdem etliche Regierungen, darunter vor allem die französische Regierung unter dem neuen Staatspräsidenten François Hollande, eine Abkehr vom strikten Sparkurs gefordert hatten. Es gelang den beiden Oppositionsparteien, insbesondere auch durch die Verknüpfung mit der europäischen Debatte, den Wachstumsbegriff in ihrem Sinne zu besetzen und sich so zumindest eine Zeit lang von der Regierungspolitik abzuheben.¹¹⁷ Allerdings blieb dennoch deutlich, dass es sich nicht um eine Abkehr, sondern um eine Ergänzung der Regierungspolitik handelte.

Ein Themenkomplex, der die Möglichkeit birgt, sich deutlich von der Regierung abzuheben, ohne die aktuelle Krisenpolitik gänzlich in Frage zu stellen, ist die ge-

114 Siehe Sigmar Gabriel, Frank-Walter Steinmeier, Peer Steinbrück. Der Weg aus der Krise – Wachstum und Beschäftigung in Europa, 15. Mai 2012; Frank-Walter Steinmeier, Renate Künast, Jürgen Trittin. Europa stärken – Weichen für nachhaltiges Wachstum stellen, 31. Mai 2012; sowie unter den diversen parlamentarischen Anträgen Drs. 17/1639 vom 6. Mai 2010 und 17/6161 vom 9. Juni 2011.

115 Den 26 Abweichlern der Regierungsfaktionen standen neun Nein-Voten aus dem rot-grünen Lager gegenüber.

116 Pakt für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Gemeinsames Papier der Bundesregierung und der Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 21. Juni 2012.

117 Auch die Politik der Bundesregierung zielt auf die Schaffung von Wachstum, allerdings mit unterschiedlichen, tendenziell einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zuzuordnenden Mitteln wie Senkung der Staatsquote, zurückhaltende Lohnpolitik, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes etc., während der hinter den Forderungen der Opposition stehende Wachstumsbegriff stärker nachfrageorientiert ist.

meinschaftliche Haftung für Schulden der Euro-Staaten. Dazu gehören unterschiedliche Modelle der Eurobonds oder ein gemeinsamer EU-Schuldentilgungsfonds, wie er vom Deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterstützt wird.¹¹⁸ Auch auf europäischer Ebene finden diese Vorschläge zur längerfristigen Krisenbewältigung zunehmend Fürsprecher.¹¹⁹ Für einen EU-Schuldentilgungsfonds, die „Light“-Variante der gemeinsamen Haftung, sprechen sich *Bündnis 90/Die Grünen* und *SPD* bereits seit Längerem aus. Auch Eurobonds befürwortet man, dennoch sind die Fraktionsspitzen vorsichtig, sich eindeutig zu positionieren, angesichts der beträchtlichen Vorbehalte in der Bevölkerung gegen eine weitere Haftungsübernahme Deutschlands – eben jene Vorbehalte, die Teile des konservativ-liberalen Lagers schüren.

Einheit und Konsens oder Politisierung der Europa-Debatte?

Anders als die Darstellung großer inhaltlicher Differenzen in der Krisenbewältigung auf Seiten der Medien und Parteien gelegentlich Glauben macht, zeigt diese Untersuchung der parlamentarischen Beratungen, dass eine große Mehrheit für die Stabilisierungsmaßnahmen und ein breiter Konsens über die wesentlichen Grundlinien der aktuellen Politik vorliegen. Letzteres gilt insbesondere für den zentralen Stellenwert, der der Fiskaldisziplin eingeräumt wird. Bis auf Die Linke haben Mehrheiten in allen Parteien bei der Einrichtung der Stabilitätsmechanismen den Schulterchluss gesucht. Sicherlich gab es Kritik aus den anderen Oppositionsparteien, die aber nicht grundsätzlicher, sondern vielmehr ergänzender Natur waren oder die Vorgehensweise der Bundesregierung angriffen. Ein solcher Konsens entlang von Inhalten, die parteiübergreifend als mehrheitlich pro-europäisch wahrgenommen werden, ist in Deutschland nicht ungewöhnlich bei Themen, die von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung der EU sind. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass in Krisen traditionell große Mehrheiten angestrebt werden.

Kann man angesichts dieser breiten Mehrheiten im Fall der Stabilisierungsmechanismen überhaupt von einer Politisierung der Europa-Politik sprechen? In der politischen Praxis und der Wissenschaft wird der Begriff der Politisierung in unterschiedlichsten Zusammenhängen gebraucht.¹²⁰ Für eine nuancierte Betrachtung soll Politisierung hier unter Rückgriff auf Arbeiten von Michael Zürn und Pieter De Wilde als langfristiger *Prozess* verstanden werden, in dem sich – in Folge des zunehmenden Souveränitätstransfers an die EU und ihre Institutionen – die öffentliche Aufmerksamkeit zunehmend auf europäische Themen richtet *und* europäische Politik Gegenstand öffentlicher Kontroversen wird.¹²¹ Dabei stellt sich

118 Siehe das Jahresgutachten vom 9. November 2011 sowie das Sondergutachten „Nach dem EU-Gipfel – Zeit für langfristige Lösungen nutzen“ vom 5. Juli 2012, abrufbar unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

119 Siehe die Empfehlungen des Berichtes des Präsidenten des Europäischen Rates: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 26. Juni 2012.

120 Siehe für einen ausführlichen Überblick De Wilde, Pieter. No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing Politicization of European Integration. *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 5, S. 559–75.

121 Die folgende Darstellung ist eine Zusammenfassung des Modells, vorgestellt in: De Wilde, Pieter, Zürn, Michael. Can the Politicization of European Integration be Reversed? In: *JCMS*, Vol. 50, No. S1, S. 137–153.

Politisierung weder als linearer noch als EU-weit gleicher Prozess dar. Seine Entwicklung hängt vielmehr von einer Reihe von begünstigenden oder einschränkenden Einflüssen ab, die zwischen den Mitgliedstaaten und über die Zeit variieren, darunter das Ausmaß der Polarisierung der nationalen Parteien und die Rezeption europäischer Themen in den Medien.

Politisierung wird somit beschrieben als Zunahme der Polarisierung von Meinungen, Interessen oder Werten und des Ausmaßes, in dem diese öffentlich in den Politikprozess eingebracht werden. Im Kern geht es also um eine „Streitkommunikation“ bei der Politikformulierung.¹²² An drei Aspekten lässt sich Politisierung festmachen: am Ausmaß (I) der öffentlichen *Aufmerksamkeit* für europäische Themen (greifbar etwa durch die Medienberichterstattung oder Meinungsumfragen), (II) an der *Mobilisierung* der politischen Akteure (beschreibbar etwa durch das Ausmaß der Ressourcen, die Interessengruppen, Parteien, Parlamente etc auf die Befassung mit europäischen Themen verwenden), und (III) an der Herausbildung klarer politischer *Gegenpositionen* (greifbar etwa durch Meinungsumfragen). Diese Definition betrachtet letztlich alle an der Politikformulierung beteiligten Akteure als Träger einer Politisierung, also nicht nur die politischen Entscheider im Parlament, sondern auch alle Arten von Interessengruppen, Experten oder Medien.

Ausgehend von diesem Ansatz beobachten wir aktuell einen deutlichen Ausschlag auf dem „Politisierungsbarometer“. Die öffentliche (I) *Aufmerksamkeit* für die Euro-Rettung war und ist, wie einleitend dargestellt, sehr hoch. Laut ZDF-Politikbarometer war nach Meinung der Befragten im Juli 2012 Die Krise der Euro-Zone mit 54 Prozent das mit Abstand wichtigste Thema in Deutschland. Auch die intensive Medienberichterstattung liegt auf einem bei EU-Themen bis jetzt unerreichten Niveau. Ähnliches gilt für (II) die *Mobilisierung* der am Politikprozess beteiligten Akteure. Der Blick auf die parlamentarischen Aktivitäten zeigte eine hohe Befassung auf allen Arbeitsebenen des Parlaments (siehe Kapitel II).

Auch Interessenvertreter, ob aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft, und die unterschiedlichen Bereiche der Wissenschaft haben sich intensiv in die Diskussion eingebracht. Selten konnte man in der deutschen Europa-Politik beobachten, wie Bürger, Verbände und Vereinigungen unterschiedlichster Provenienz individuell wie kollektiv gegen eine Maßnahme Sturm liefen, wie dies bei der Ratifizierung der Verträge über den ESM und den Fiskalpakt der Fall war. 37.000 Bürger schlossen sich in Deutschland der Verfassungsklage gegen den ESM beim BVerfG an, das innerhalb von zwölf Monaten vier Urteile zu den Stabilisierungsmaßnahmen verkündete. Kurz gesagt, die Krisenpolitik mobilisiert – allerdings vorrangig die Gegner der Stabilisierungsmaßnahmen. Die Teile der Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die die Stabilisierungsmaßnahmen unterstützen – etwa der Gegenpart zu den Unterzeichnern der Bogenberger Erklärung –, waren in der öffentlichen Debatte kaum wahrnehmbar.

122 Hans-Jörg Trenz. Europäische Öffentlichkeit und die verspätete Politisierung der EU, in: IPG 1/2006, S. 117–133.

Zuletzt ist auch trotz der breiten parlamentarischen Mehrheiten (III) ein hoher Grad an *Polarisierung* zu beobachten. Dieser tritt klarer zum Vorschein, wenn man die innerparteilichen Debatten und den eng mit ihnen verknüpften außerparlamentarischen Oppositionsdiskurs in die Gesamtbetrachtung mit einbezieht. Dass der mehrheitsfähige Kompromiss im Bundestag die ideologischen Grundfesten der Parteien berührt, zeigen die intensiven Debatten innerhalb aller Parteien (mit Ausnahme der in ihrer Ablehnung des ESM geschlossen auftretenden Partei *Die Linke*).

Diese parteiinternen Konflikte wurden über weite Strecken öffentlich ausgetragen, insbesondere im Fall der Koalitionsfraktionen. In diesen Debatten spiegelt sich auch die außerparlamentarische Opposition wider, vor allem diejenige aus dem konservativ-liberalen Lager, die sich im Krisenkurs der Bundesregierung nur sehr begrenzt wiederfindet. Auch wenn die konservativ-liberale außerparlamentarische Opposition die Einrichtung der Stabilisierungsmechanismen nicht verhindern konnte, prägte sie durch ihre mediale Präsenz doch nachhaltig Inhalte und Ton des öffentlichen Diskurses in Deutschland und bereitete den Boden für die – gemessen an ihrer Größe – überproportional hohe Medienpräsenz der ESM-kritischen Minderheit im Bundestag. Dieses *Bündnis aus außerparlamentarischer Opposition und parlamentarischer Minderheit* etablierte sich als klarer Gegenpol zum breiten parlamentarischen Konsens und war damit ein wesentlicher Treiber der Polarisierung des Diskurses.

Nicht zuletzt durch den wiederholten Gang nach Karlsruhe steckte dieses Bündnis den Rahmen für einen vorrangig ökonomisch-rechtlichen Diskurs in der Öffentlichkeit, in dem die Stabilisierungsmaßnahmen als Bedrohung für den deutschen Wohlstand und die demokratischen Entscheidungsverfahren dargestellt werden. Im Mittelpunkt steht hier das Setzen von Grenzen: Haftungsgrenzen, Solidaritätsgrenzen und Integrationsgrenzen. Das BVerfG übernahm für die ESM-Gegner eine wichtige Funktion als Hebel zur Aufrechterhaltung der Aufmerksamkeit und Beeinflussung des öffentlichen Diskurses.¹²³

Dabei ist trotz aller Akzeptanz und Wertschätzung des Gerichts in der Bevölkerung unwahrscheinlich, dass Karlsruhe durch seine Urteilsserie den Konflikt langfristig löst. Denn diesem liegen ungelöste politische Grundsatzentscheidungen über die zukünftige Gestalt der EU zu Grunde, die in den kommenden Monaten und Jahren weiter hohe Wellen schlagen werden. Dieser abwehrende Diskurs schlägt sich selbstverständlich in der öffentlichen Meinung nieder und führt zu einer schwindenden Unterstützung für das europäische Integrationsprojekt. Die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen verließen diesen diskursiven Rahmen dennoch nicht und wirkten teilweise getrieben von den ESM-Gegnern und Kritikern. Die Oppositionsfraktionen konnten die Debatte mit dem „Wachstumsdiskurs“ zumindest zeitweise erweitern, wirklich durchbrochen wurde er jedoch nicht. In der Folge nehmen die europäische Perspektive auf die Krise und ihre politischen und sozialen Folgen sowie der Austausch über den Wert und die Ziele des Integrationsprojektes nach wie vor nur einen begrenzten Raum im Diskurs ein.

123 Dass eine parlamentarisch unterlegene Gruppe versucht, das BVerfG als Oppositionsgericht zu instrumentalisieren, hat in der Bundesrepublik durchaus Tradition, siehe Hans Vorländer. Regiert Karlsruhe mit? Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik. In: Apuz 35–26/2011, S. 15–23.

V. Fazit: Politisierung trotz Parteienkonsens

Der gesellschaftliche Diskurs über die Krise in der Euro-Zone ist derart intensiv und kontrovers, dass das Thema eine prominente Rolle im anstehenden Bundestagswahlkampf 2013 spielen wird. Diese heute selbstverständlich wirkende Feststellung wäre noch vor wenigen Jahren so nicht getroffen worden. Europäische Themen waren bisher die Ausnahme in nationalen und regionalen Wahlkämpfen. Auch bei der letzten Wahl des Europäischen Parlaments 2009 setzten die großen deutschen Parteien vorrangig auf nationale Themen. Die Verhandlungen und Debatten rund um die Stabilisierungsmechanismen sind Ausdruck des andauernden Prozesses der Politisierung nationaler Europa-Politik, der in unterschiedlichen Facetten in allen EU-Mitgliedstaaten bereits seit längerem zu beobachten ist. In etlichen Staaten manifestiert er sich dabei stärker als in der Bundesrepublik auch im Parteiensystem. Die Untersuchung der parlamentarischen Beratung in Deutschland hat gezeigt, dass die Polarisierung der - in EU-Grundsatzfragen traditionell konsensorientierten - parlamentarischen Arena trotz der insgesamt hohen Politisierung des Themas begrenzt blieb.

Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass dem Thema seitens des Parlaments nur begrenzt Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die auf allen Ebenen intensive parlamentarische Befassung mit der Krise über die letzten drei Jahre ist vielmehr ein wichtiger Schritt im Prozess der Europäisierung der Parteien und des parlamentarischen Geschäfts. Gleichwohl kritisch zu betrachten ist in diesem Zusammenhang die bis dato vorrangige Verankerung des Themas in den ökonomisch-orientierten Ausschüssen, insbesondere dem Haushaltsausschuss, samt entsprechender Prägung der Debatte.

In der andauernden Diskussion weiterer Reform- und Vertiefungsschritte sollte auch der EU-Ausschuss wieder sichtbarer werden, um der Vielschichtigkeit der Reformdebatte gerecht zu werden. Ungeachtet dessen hat die Krisenthematik den Bundestag und die Fraktionen in ihrer Breite durchdrungen. Für viele der Abgeordneten bedeutete dies, sich in einem bislang nicht gekannten Umfang mit den europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren sowie mit dem Zusammenspiel der nationalen und europäischen Ebene zu befassen. Das europäische Bewusstsein vieler Abgeordneter hat von diesen Prozessen profitiert.

Zudem wird die erneute Auseinandersetzung mit der Frage nach der angemessenen Rolle des Bundestages in EU-Angelegenheiten und die erneute Ausweitung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte Spuren im parlamentarischen Selbstbewusstsein hinterlassen. Letzteres erscheint trotz des sukzessiven Ausbaus der Mitwirkungsrechte seit dem Verfassungsvertrag (noch) beschränkt. Dafür spricht, dass Ausweitungen des Mitwirkungspotenzials im Zusammenhang mit der Euro-Krise eher auf Anordnung und in Erwartung der Vorgaben des BVerfG vollzogen wurden. Nach diesen Erfahrungen erscheint eine weitere Emanzipation des Bundestages durchaus möglich.

VI. Anhang

Überblick der parlamentarischen Beratungen bei der Umsetzung des Griechenlandprogramms und der EFSF-Rahmenvereinbarung

2010	
Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG; „Erstes Griechenland Paket“)	
Bundestag, 1. Lesung	5. Mai
Abschließende Beratung in den Ausschüssen und Anhörung BT (HH-A)	5. Mai
Bundestag, 2./3. Lesung Annahme des WFStG	7. Mai
Bundesrat, 1. (abschließende) Lesung Annahme des WFStG	7. Mai
Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)	
Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen	11. Mai
Bundestag, 1. Lesung	19. Mai
Abschließende Beratung in den Ausschüssen und Anhörung BT (HH-A)	19. Mai
Bundestag, 2./3. Lesung Annahme des StabMechG	19. Mai
Bundesrat, 1. (abschließende) Lesung Annahme des StabMechG	19. Mai

Abkürzungen

BT Bundestag
HH-A Haushaltsausschuss

Überblick der parlamentarischen Beratungen bei der Umsetzung der EFSF-Reform

2011	
Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG-ÄndGE)	
Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen	5. September
Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Sondergremium im StabMechG	7. September
Bundestag, 1. Lesung	8. September
Bund-Länder-Verhandlungsrunde „Mitwirkungsrechte der Länder“	8. September
Anhörung BT (HH-A)	19. September
Abschließende Beratungen in Ausschüssen und Fachgespräch zur parlamentarischen Beteiligung (HH-A)	21. September
Bundestag, 2./3. Lesung Annahme des StabMechG-ÄndGE	29. September
Bundesrat, 1. (abschließende) Lesung Annahme des StabMechG-ÄndGE Protokollerklärung mit Forderung nach zügiger Aushandlung der in §5 genannten Einigung auf Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) zu den Mitwirkungsrechten der Länder	29. September
Bund-Länder-Verhandlungsrunde „Mitwirkungsrechte der Länder“	10. Oktober
Bund-Länder-Verhandlungsrunde mit Einigung auf Entwurf der BLV	24. Oktober
Europaministerkonferenz der Länder, Beschluss Zustimmung zum Entwurf der BLV	3. November (in Kraft seit 24. Januar 2012)

Überblick der parlamentarischen Beratungen bei der Umsetzung des ESM-Vertrages

2011	
Bundesrat, Stellungnahme gem. §§ 3 und 5 EUZBLG (Zustimmung Änderung des Art. 136 AEUV)	11. Februar
Bundestag, Stellungnahme gem. § 10 EUZBBG (Erklärung des Einvernehmens mit der Änderung des Art. 136 AEUV)	17. März
Bundesrat, Stellungnahme gem. §§ 3 und 5 EUZBLG (Forderung nach gesetzlicher Regelung von Beteiligungsrechten der Länder)	18. März
Europaministerkonferenz der Länder, Beschluss (Länderpositionen für die Begleitgesetzgebung)	7. Juli
Bundesrat, Stellungnahme gem. §§ 3 und 5 EUZBLG (Vorgaben für inhaltliche Ausgestaltung und Beteiligungsrechte der Länder)	8. Juli
Bundesrat, Stellungnahme gem. §§ 3 und 5 EUZBLG (Forderung nach Beteiligungsrechten der Länder)	23. September
2012	
Bund-Länder-Verhandlungsrunde „Mitwirkungsrechte der Länder am ESM“	2. März
Gesetzesentwürfe der Bundesregierung (Änderung des Art. 136/ ESM-Paket)	9. und 30. März
Bundesrat, 1. Lesung und Stellungnahme	11. März
Bundestag, 1. Lesung	29. März
Anhörung BR (EU-A)	25. April
Anhörung BT (HH-A)	7. Mai
Anhörung BT (Fz-A)	9. Mai
Urteil Bundesverfassungsgericht zu parlamentarischen Unterrichtsrechten beim ESM	19. Juni
Abschließende Beratungen in Ausschüssen und Expertengespräch BT (EU-A)	27. Juni
Bundestag, 2./3. Lesung Annahme der Gesetze	29. Juni
Bundesrat, 2. Lesung und Stellungnahme Annahme der Gesetze	29. Juni
Urteil Bundesverfassungsgericht zur Verfassungskonformität des ESM/ Fiskalpakts	12. September

VII. Impressum

© 2013 Bertelsmann Stiftung

Politisierung trotz Parteienkonsens:
Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise

Daniela Kietz

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

Grafische Gestaltung:
Lucid, Berlin

Titelbild:
© Bertelsmann Stiftung

