

nen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau,
Huber,
Hermanns

am 27. Oktober 2011 beschlossen:

Die in § 3 Absatz 1 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (Bundesgesetzblatt I Seite 627) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 9. Oktober 2011 (Bundesgesetzblatt I Seite 1992) bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages dürfen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht von dem in § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vorgesehenen Gremium wahrgenommen werden.

Gründe:

A.

Das mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Organstreitverfahren richtet sich gegen die jüngste Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, mit der insbesondere ein neues Gremium geschaffen wurde, dem im Zusammenhang mit Finanzierungsgeschäften der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) weitreichende Befugnisse eingeräumt wurden (sog. 9er-Gremium).

1

I.

1. Als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise im Gebiet der Europäischen Währungsunion gewährten die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums zunächst Griechenland koordinierte, bilaterale Finanzhilfen und schufen anschließend den sogenannten „Rettungsschirm“, in dessen Rahmen eine privatrechtlich organisierte Zweckgesellschaft, die EFSF gegründet worden ist. Diese Zweckgesellschaft erhält Garantien von Euro-Mitgliedstaaten, um die Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, die sie für überschuldete Mitgliedstaaten bereitstellt.

2

2. Mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz - StabMechG) vom 22. Mai 2010 (BGBl I S. 627) schuf der Bundesgesetzgeber auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die Leistung finanziellen Beistands über die EFSF.

3

Die Vorschriften des Stabilisierungsmechanismusgesetzes lauteten: 4

§ 1 5

Gewährleistungsermächtigung 6

(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für Kredite, die eine von 7
den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes gegründete oder beauftragte
Zweckgesellschaft zur Finanzierung von Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungs-
fähigkeit eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes aufnimmt, Gewährleis-
tungen bis zur Höhe von insgesamt 123 Milliarden Euro zu übernehmen, sofern die-
se Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit des betroffenen
Mitgliedstaates erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion si-
cherzustellen. Voraussetzung ist, dass der betroffene Mitgliedstaat mit dem Interna-
tionalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission unter Mitwirkung der
Europäischen Zentralbank ein wirtschafts- und finanzpolitisches Programm verein-
bart hat und dass dies von den Staaten des Euro-Währungsgebietes einvernehm-
lich gebilligt wird. Die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates des
Euro-Währungsgebietes ist zuvor durch die Staaten des Euro-Währungsgebietes
unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates gemeinsam mit dem Internationa-
len Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank einvernehmlich festzustel-
len. Gewährleistungen nach Satz 1 können nur bis zum 30. Juni 2013 übernommen
werden.

(2) Die Übernahme von Gewährleistungen nach Absatz 1 setzt voraus, dass die 8
Staaten des Euro-Währungsgebietes unter Ausschluss des betroffenen Mitglied-
staates und unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank und im Benehmen mit
dem Internationalen Währungsfonds einvernehmlich übereinkommen, dass Not-
maßnahmen nach der Verordnung des Rates der EU zur Errichtung eines europäi-
schen Finanzstabilisierungsmechanismus nicht oder nicht in vollem Umfang ausrei-
chen, um die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates
des Euro-Währungsgebietes abzuwenden.

(3) Eine Gewährleistung ist auf den Höchstbetrag dieser Ermächtigung in der Höhe 9
anzurechnen, in der der Bund daraus in Anspruch genommen werden kann. Zinsen
und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen nicht anzurechnen.

(4) Vor Übernahme von Gewährleistungen nach Absatz 1 bemüht sich die Bundes- 10
regierung, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundesta-
ges herzustellen. Der Haushaltsausschuss hat das Recht zur Stellungnahme. So-
fern aus zwingenden Gründen eine Gewährleistung bereits vor Herstellung eines
Einvernehmens übernommen werden muss, ist der Haushaltsausschuss unverzüg-
lich nachträglich zu unterrichten; die Unabweisbarkeit der Übernahme der Gewähr-
leistung vor Herstellung des Einvernehmens ist eingehend zu begründen. Der Haus-
haltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über
die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung zu

unterrichten.

(5) Vor Übernahme von Gewährleistungen durch das Bundesministerium der Finanzen muss dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages der Vertrag über die Zweckgesellschaft vorgelegt werden. 11

(6) Der Gewährleistungsrahmen nach Absatz 1 kann unter den Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 Prozent der in Absatz 1 genannten Summe überschritten werden. 12

§ 2 13

Inkrafttreten 14

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. 15

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf das Urteil des Senats vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 - verwiesen. 16

3. Im Folgenden zeigte sich, dass die fortdauernd angespannte Situation auf den Finanzmärkten erforderte, die Wirksamkeit der EFSF zu erhöhen und diese mit zusätzlichen, flexibleren Instrumenten auszustatten. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen daher, die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Milliarden Euro in vollem Umfang bereitzustellen. Die EFSF solle künftig unter anderem auch Aufkäufe von Staatsanleihen sowohl auf dem Primär- als auch auf dem Sekundärmarkt vornehmen können (BTDrucks 17/6916, S. 1, 4). Am 5. September 2011 legten die Fraktionen der Regierungskoalition einen Gesetzentwurf zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes vor (BTDrucks 17/6916, S. 1). 17

4. Am 21. September 2011 beschloss der Haushaltsausschuss, dem Bundestag die hier gegenständliche Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes zu empfehlen (StabMechÄndG-E; vgl. BTDrucks 17/7067). Die umfassende Beteiligung des Bundestages müsse gewährleistet werden (BTDrucks 17/7067, S. 2). In Fällen von besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit sollten die Rechte des Bundestages von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen werden, die vom Bundestag gewählt werden (sog. 9er-Gremium). 18

5. Mit Art. 1 des Gesetzes vom 9. Oktober 2011 (BGBl I S. 1992) änderte der Bundestag das Stabilisierungsmechanismusgesetz im Sinne der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses. Nach dem Inkrafttreten am 14. Oktober 2011 hat das Gesetz nunmehr folgenden Wortlaut: 19

§ 1 20

Gewährleistungsermächtigung 21

(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für Finanzierungsgeschäfte, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität zur Durchführung von un- 22

ter der Voraussetzung der Absätze 2 und 3 gewährten Notmaßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes tätigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 211,0459 Milliarden Euro zu übernehmen. Notmaßnahmen im Sinne von Satz 1 sind Darlehen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität an den betroffenen Mitgliedstaat, einschließlich solcher, die der Mitgliedstaat zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten verwendet, vorsorgliche Maßnahmen sowie Ankäufe von Staatsanleihen dieses Mitgliedstaates am Primärmarkt oder Sekundärmarkt. Gewährleistungen nach Satz 1 können nur bis zum 30. Juni 2013 übernommen werden. Zu diesem Zeitpunkt verfällt die Ermächtigung für den nicht ausgenutzten Teil des Gewährleistungsrahmens. Eine Gewährleistung ist auf den Höchstbetrag dieser Ermächtigung in der Höhe anzurechnen, in der der Bund daraus in Anspruch genommen werden kann. Zinsen und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen nicht anzurechnen.

- (2) Notmaßnahmen im Sinne von Absatz 1 können auf Antrag eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes zum Erhalt seiner Zahlungsfähigkeit ergriffen werden, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes ist vor der Gewährung von Notmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit mit dem Internationalen Währungsfonds einvernehmlich festzustellen. Vorsorgliche Maßnahmen, Kredite zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten und der Aufkauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt erfolgen unter diesen Voraussetzungen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren. Der Aufkauf von Staatsanleihen eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes am Sekundärmarkt erfordert zudem die Feststellung außergewöhnlicher Umstände auf dem Finanzmarkt durch die Europäische Zentralbank. 23
- (3) Notmaßnahmen werden an strenge Auflagen gebunden, die der betroffene Mitgliedstaat grundsätzlich im Rahmen eines wirtschafts- und finanzpolitischen Programms vor Gewährung der Notmaßnahme mit der Europäischen Kommission unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit mit dem Internationalen Währungsfonds vereinbart und die von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes einstimmig gebilligt werden. Sollte wegen der Natur der Notmaßnahme die Vereinbarung aller erforderlichen Auflagen vor Beginn der Notmaßnahme nicht möglich sein, ist diese Vereinbarung unverzüglich und vor Abschluss der Notmaßnahme nachzuholen. 24
- (4) Vor Übernahme von Gewährleistungen durch das Bundesministerium der Finanzen muss dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages der Vertrag über die Zweckgesellschaft vorgelegt werden. 25
- (5) Der Gewährleistungsrahmen nach Absatz 1 kann unter den Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung mit Einwilligung des Haus- 26

haltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 Prozent der in Absatz 1 genannten Summe überschritten werden.

§ 2 27

Haushalts- und Stabilitätsverantwortung 28

(1) Der Deutsche Bundestag nimmt in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zur Durchführung von Notmaßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes seine Haushaltsverantwortung und seine Verantwortung für die Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion insbesondere nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahr. 29

(2) Der Deutsche Bundestag berät und beschließt über Vorlagen nach diesem Gesetz in angemessener Frist. Dabei berücksichtigt er die für die Beschlussfassung auf der Ebene des Euro-Währungsgebietes maßgeblichen Fristvorgaben. 30

§ 3 31

Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen in der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität 32

(1) Die Bundesregierung darf in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität einem Beschlussvorschlag, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührt, durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Deutsche Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Deutschen Bundestages muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. 33

(2) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung ist insbesondere berührt 34

1. beim Abschluss einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität auf Antrag eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes, 35

2. bei einer wesentlichen Änderung einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme und bei einer Änderung, die Auswirkungen auf die Höhe des Gewährleistungsrahmens hat, 36

3. bei Änderungen des Rahmenvertrags der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität und 37

4. bei der Überführung von Rechten und Verpflichtungen aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität in den Europäischen Stabilitätsmechanismus. 38

(3) In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit werden die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen, die vom Deutschen Bundestag für eine Legislaturperiode gewählt werden. Die Anzahl der zu benennenden Mitglieder ist die 39

kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden. Bei Notmaßnahmen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren nach § 1 Absatz 2 Satz 3 liegt die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit regelmäßig vor. In allen übrigen Fällen kann die Bundesregierung die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit einer Angelegenheit geltend machen. Die oben genannten Mitglieder des Haushaltsausschusses können der Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit in den Fällen der Sätze 3 und 4 unverzüglich mit Mehrheit widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nimmt der Deutsche Bundestag die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte wahr, bei Widersprüchen in Fällen von Satz 3 der Haushaltsausschuss. In den Fällen des Absatzes 2 Nummer 3 und 4 sowie im Falle des erstmaligen Antrags eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes für eine Notmaßnahme, die nicht unter § 1 Absatz 2 Satz 3 fällt, nimmt stets der Deutsche Bundestag seine Beteiligungsrechte wahr.

§ 4 40

Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 41

(1) In allen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in denen eine Entscheidung des Deutschen Bundestages gemäß § 3 nicht vorgesehen ist, wird der Haushaltsausschuss beteiligt. Er hat das Recht zur Stellungnahme. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages überwacht die Vorbereitung und den Vollzug der Vereinbarungen über Notmaßnahmen. 42

(2) Der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedürfen: 43

1. die Annahme oder Änderung der Leitlinien des Direktoriums der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität durch die Bundesregierung und 44

2. die Zustimmung der Bundesregierung zu Entscheidungen über den Einsatz weiterer Instrumente auf der Grundlage einer bestehenden Vereinbarung über eine Notmaßnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder der Änderung der Bedingungen einer Notmaßnahme, sofern diese nicht bereits unter den Parlamentsvorbehalt nach § 3 fallen. 45

Die Bundesregierung darf in diesen Fällen einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten, nachdem der Haushaltsausschuss hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Einen entsprechenden Antrag im Haushaltsausschuss kann auch die Bundesregierung stellen. Ohne einen solchen Beschluss des Haushaltsausschusses muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit gilt die Regelung in § 3 Absatz 3 entsprechend. 46

(3) In den nicht von Absatz 2 erfassten Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren, beteiligt die Bundesregierung den Haushaltsausschuss und berücksichtigt seine Stellungnahmen. Dies gilt insbesondere für Beschlüsse, die nach dem Rahmenvertrag der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität nur einstimmig getroffen werden können, sowie für die Benennung des deutschen Vorstandsmitglieds für das Direktorium der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität. 47

(4) Das Plenum des Deutschen Bundestages kann die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben. 48

§ 5 49

Unterrichtung durch die Bundesregierung 50

(1) Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat schriftlich. Einzelheiten bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten. 51

(2) Die Bundesregierung übermittelt dem Deutschen Bundestag alle ihr zur Verfügung stehenden Dokumente, die zur Ausübung der Mitwirkung des Deutschen Bundestages nach den §§ 3 und 4 dienlich sind. 52

(3) Dem besonderen Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen trägt der Deutsche Bundestag durch eine vertrauliche Behandlung Rechnung. 53

(4) Im Falle eines Antrags eines Mitgliedstaates auf Notmaßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität übermittelt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag binnen sieben Tagen nach Antragstellung eine Bewertung zu Inhalt und Umfang der zu gewährenden Hilfen sowie eine Abschätzung der finanziellen Folgen. 54

(5) Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung schriftlich zu unterrichten. 55

(6) Die fortlaufende Unterrichtung der Bundesregierung enthält auch Angaben zur jeweiligen Berücksichtigung der nach diesem Gesetz abgegebenen Stellungnahmen des Deutschen Bundestages und des Haushaltsausschusses bei den Verhandlungen. 56

(7) Die Unterrichtsrechte nach den Absätzen 1 bis 6 können in Fällen besonderer Vertraulichkeit nach § 3 Absatz 3 auf die beteiligten Mitglieder des Haushaltsausschusses beschränkt werden, solange die Gründe für die besondere Vertraulichkeit bestehen. 57

§ 6	58
Inkrafttreten	59
Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.	60
6. In seiner Sitzung am 26. Oktober 2011 hat der Deutsche Bundestag die Mitglieder des 9er-Gremiums gewählt.	61
II.	
Die Antragsteller sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages und sehen sich durch die mit der Gesetzesänderung eingeführten § 3 Abs. 3 und § 5 Abs. 7 StabMechG in ihrem Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt.	62
1. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleiste für jeden Abgeordneten das subjektive organschaftliche Recht, sich im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit an den Verhandlungen und Beratungen zu beteiligen und an den Entscheidungen und Abstimmungen mitzuwirken. Unabdingbare Voraussetzung hierfür sei ein umfassendes Recht auf Unterrichtung und Information über die einzelnen Beratungsgegenstände. Diese Grundsätze hätten im Bereich der haushaltsrechtlichen Grundentscheidungen aufgrund der herausragenden Rolle des Budgetrechts des Bundestages im Verfassungsgefüge eine besondere Bedeutung. Hinzu träten die besonderen Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union, wie sie durch Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 GG verfassungsrechtlich verankert seien.	63
Aus Art. 45 GG, der es ausdrücklich zulasse, den Europaausschuss für die Wahrnehmung der Rechte des Plenums des Bundestages zu ermächtigen, lasse sich im Umkehrschluss herleiten, dass andere Ausschüsse des Bundestages in einer solchen Weise nicht ermächtigt werden dürften. Mit Wirkung für den Bundestag beschließende Ausschüsse müssten durch das Grundgesetz selbst eingerichtet werden. Ein einfaches Gesetz, wie das Stabilisierungsmechanismusgesetz, könne hierfür nicht ausreichen.	64
Zwar dürfe der Bundestag einzelne Aufgaben und Befugnisse des Plenums an parlamentarische Gremien delegieren. Aufgrund des Art. 38 Abs. 1 GG dürften er und damit die einzelnen Abgeordneten sich dabei aber nicht grundsätzlich des fortdauernden Einflusses entäußern, sofern grundlegende parlamentarische Rechte und Befugnisse betroffen seien. Bei vorbereitenden Maßnahmen sei eine Delegation verfassungsrechtlich unbedenklich. Bei der Delegation müssten die Untergliederungen des Bundestages aber dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen. Zudem müsse die grundsätzliche Möglichkeit zur Mitwirkung auch fraktionslosen Abgeordneten offenstehen.	65
2. Die Delegation der parlamentarischen Haushaltsverantwortung auf das 9er-Gremium in den nach § 3 StabMechG definierten Fällen werde diesen Maßstäben nicht gerecht und sei daher verfassungswidrig.	66

a) Zwar habe der Zweite Senat in seinem Urteil vom 7. September 2011 das Verbot der einfachgesetzlichen Einrichtung beschließender Ausschüsse insoweit gelockert, als er im Wege einer verfassungskonformen Auslegung die Zustimmung des Haushaltsausschusses nach § 1 Abs. 4 StabMechG a.F. zu einer zwingenden Voraussetzung für eine Gewährleistungsübernahme durch die Bundesregierung machte. Seinen Ausführungen dazu habe der Zweite Senat jedoch Obersätze vorausgestellt, die auf eine konstitutive Zustimmung „des Bundestages“ Bezug nähmen. Das lege die Schlussfolgerung nahe, dass der Senat damit keine abschließende Aussage dazu habe treffen wollen, ob - entgegen der bislang herrschenden Literaturmeinung - auch Entscheidungsbefugnisse (über vorbereitende Handlungen hinaus) durch das Plenum auf seine Gremien delegiert werden dürften. Vielmehr sei die Entscheidung der besonderen Konstellation geschuldet, wie sie in § 1 StabMechG a.F. angelegt gewesen sei. Dort seien die maßgeblichen Entscheidungen bereits unmittelbar durch die gesetzliche Regelung determiniert gewesen. Die wesentlichen Parameter der Gewährleistungsermächtigungen seien bereits durch die Gesetzesfassung des § 1 StabMechG a.F. abschließend geregelt gewesen. Dadurch sei die vom Senat implizierte Ausnahme vom dargestellten Delegationsverbot vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass sämtliche Terminanten von konkreter haushaltspolitischer Bedeutung bereits unmittelbar durch die gesetzliche Ermächtigungsnorm umschrieben gewesen seien.

b) Jedenfalls bestehe aber ein Delegationsverbot auf das spezifische durch § 3 Abs. 3 StabMechG vorgesehene Gremium. Aus der Senatsentscheidung könne allenfalls der Schluss gezogen werden, dass dem Haushaltsausschuss eine Sonderrolle zukomme, die aus seiner Fachverantwortung für den gesamten Bundeshaushalt resultiere. Die ihm durch das Bundesverfassungsgericht zuerkannte Kompetenz könne nicht durch ein „Minigremium“, das an seiner Stelle entscheide, ausgehebelt und unterlaufen werden.

Im Gegensatz zur bisherigen Ermächtigung sei § 1 Abs. 1 StabMechG jetzt so weit gefasst, dass eine Delegation auf ein „Kleinst-Gremium“ eine unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigung enthalte, die vom Bundesverfassungsgericht als unzulässig bezeichnet worden sei.

Auch eine Unterdelegation vom Haushaltsausschuss auf das neue 9er-Gremium scheide aus, da eine hinreichende demokratische Legitimation von Entscheidungen über die in der Kernkompetenz des Bundestages liegende Budgetverantwortung allenfalls vom derzeit 41 Mitglieder zählenden Haushaltsausschuss gewährleistet werden könne, nicht aber von einem „Kleinst-Gremium“, wie es das Stabilisierungsmechanismusgesetz vorsehe.

3. Die Beschränkung der parlamentarischen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG finde auch keine Rechtfertigung durch die grundsätzlich legitimen Zwecke der Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit. Als mildere Mittel wären auch parlamentarische Geheimnisschutzmaßnahmen nach der Geheimschutzordnung des Bundestages in Betracht

gekommen. Zudem erforderten Eilentscheidungen nicht, dass ein „Kleinst-Gremium“ befasst werde. Kurzfristige Entscheidungen könnten ohne Weiteres auch vom Plenum oder zumindest dem Haushaltsausschuss getroffen werden.

Die Zusammensetzung des 9er-Gremiums entspreche nicht den Anforderungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit, der sich aus der in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegten Freiheit und Gleichheit des Mandats ableite. § 3 Abs. 3 Satz 2

72

StabMechG sehe vor, dass die Anzahl der zu benennenden Mitglieder die kleinstmögliche sein solle, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen könne. Dabei werde bewusst darauf verzichtet, die Mehrheitsverhältnisse im Plenum abzubilden oder sich ihnen auch nur anzunähern. Diese Abweichung sei aber weder durch Gründe der Vertraulichkeit noch durch solche der Eilbedürftigkeit zu rechtfertigen. Zugleich übergehe diese Besetzungsweise die parlamentarischen Teilhaberechte fraktionsloser Abgeordneter beziehungsweise ihrer Gruppierungen.

Die Regelungen über die Besetzung des Gremiums verstießen gegen weitere demokratische Grundsätze. Sie seien zu unbestimmt, da unklar bleibe, wie die Mehrheitsverhältnisse gewahrt sein sollten. Zudem sei es möglich, dass bei Abwesenheit von 4 Mitgliedern das Gremium mit nur 5 Mitgliedern Entscheidungen von weitreichender haushaltspolitischer Bedeutung treffen könnte.

73

4. Die Bestimmung in § 3 Abs. 3 Satz 3 StabMechG, dass besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit regelmäßig bei Notmaßnahmen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren gegeben sei, führe dazu, dass diese besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit für den größten Teil der denkbaren Maßnahmen regelhaft vermutet werde, so dass - entgegen dem eigentlichen Wortlaut und Sinn des § 3 Abs. 3 StabMechG - das „Kleinst-Gremium“ in der Regel befasst werden dürfe, statt nur in Ausnahmefällen. Eine solche Regelvermutung verletze das Teilhaberecht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG.

74

Weiter sei die Ermächtigung der Bundesregierung nach § 3 Abs. 3 Satz 4 StabMechG, „in allen übrigen Fällen“ die besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit geltend zu machen, zu unbestimmt. Darüber hinaus sei das diesbezügliche Widerspruchsrecht der Mitglieder des Gremiums nach § 3 Abs. 3 Satz 5 StabMechG gegen eine solche Entscheidung der Bundesregierung defizitär ausgestaltet, da es ein reines Mehrheitsrecht sei, und die regelmäßig in der Opposition sitzenden Minderheitsmitglieder demnach keine rechtliche Möglichkeit hätten, auf eine Entscheidung des Plenums oder zumindest des Haushaltsausschusses hinzuwirken. Verfassungsrechtlich geboten sei daher eine Ausgestaltung des Widerspruchsrechts als Minderheitenrecht.

75

5. Schließlich sei auch § 5 Abs. 7 StabMechG verfassungswidrig, der in Fällen besonderer Vertraulichkeit nur die Unterrichtung des 9er-Gremiums über die Angelegenheiten des Gesetzes vorsieht, nicht aber - wie in § 5 Abs. 1 bis 6 StabMechG vorgesehen - des Bundestages und des Haushaltsausschusses. Dadurch werde auch die nachträgliche Kontrolle durch den Bundestag in einer den Sta-

76

tus seiner Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzenden Weise unmöglich gemacht oder zumindest erschwert. Der Abgeordnete habe ein Recht auf diejenigen Informationen, die ihm im Rahmen seiner Teilverantwortung für die Budgethoheit des Bundestages eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen.

6. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei ebenso zulässig und begründet, da eine nachträgliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die schwerwiegenden Eingriffe in den Abgeordnetenstatus nach erfolgter Zustimmung des deutschen Vertreters zu einem Beschlussvorschlag der EFSF, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühre, nicht mehr ungeschehen machen könne. Demgegenüber würde bei Erlass einer einstweiligen Anordnung im Falle eines solchen Beschlussvorschlags für den Zeitraum der einstweiligen Anordnung der Bundestag oder der Haushaltsausschuss entscheiden. Damit würde nur der Zustand fortgeführt, der auch vor Erlass des § 3 Abs. 3 StabMechG bestanden habe. Der Bundestag könne binnen kürzester Frist über eilbedürftige Maßnahmen entscheiden. Den Bundeshaushalt betreffende weitreichende Entscheidungen würden dann von einer größeren Anzahl Abgeordneter getragen als dies beim Gremium nach § 3 Abs. 3 StabMechG der Fall sei. Das sichere bei aller Eile die Legitimation und Sachgerechtigkeit der Entscheidungen.

77

III.

Für den Deutschen Bundestag hat der Vorsitzende des Rechtssausschusses zum Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Stellung genommen. Mit den Änderungen des Stabilisierungsmechanismusgesetzes werde die Entscheidung des Zweiten Senats vom 7. September 2011 umgesetzt. Derzeit sei nicht absehbar, wann das in § 3 Abs. 3 StabMechG vorgesehene Gremium seine Rechte erstmals wahrnehme. Die Bundesregierung hält den Antrag für unzulässig.

78

Der Bundespräsident und der Bundesrat hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

79

B.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung liegen vor. Der zulässige Antrag ist begründet.

80

1. Nach § 32 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>), der noch weiter verschärft wird, sobald eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen betroffen ist (vgl. auch BVerfGE 83, 162 <171 f.>; 88, 173 <179>; 89, 38 <43>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>). Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen

81

vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der in der Hauptsache gestellte Antrag ist insgesamt unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 103, 41 <42>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abwägen, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; stRspr).

2. Das Organstreitverfahren ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Nach dem Vortrag der Antragsteller erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sie in ihren Statusrechten als Abgeordnete aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch die angegriffenen Regelungen des Stabilisierungsmechanismusgesetzes verletzt sind. 82

3. Die danach gebotene Folgenabwägung ergibt, dass die Nachteile, die den Antragstellern im Falle der Ablehnung des Erlasses der einstweiligen Anordnung drohen, gewichtiger sind als die Nachteile, die im Falle des Erfolgs des Eilantrags entstehen können. Erginge die einstweilige Anordnung nicht und erwiese sich das Organstreitverfahren in der Hauptsache als begründet, würden zwischenzeitlich die Rechte der Antragsteller als Abgeordnete aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG irreversibel verletzt. Denn im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache könnte das Gremium nach § 3 Abs. 3 StabMechG Entscheidungen treffen, die Statusrechte der Antragsteller im Hinblick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühren - etwa indem es die Zustimmung zu einem Beschlussvorschlag zur Vereinbarung einer Notmaßnahme der EFSF auf Antrag eines Mitgliedstaates der Euro-Zone gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 StabMechG erteilt. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache könnte diese Rechtsverletzungen nicht mehr rückgängig machen. Denn nach erfolgter Zustimmung der Bundesregierung beziehungsweise des deutschen Vertreters zu einem solchen Beschlussvorschlag wäre die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bindende Verpflichtungen eingegangen. 83

Demgegenüber wiegen die Nachteile weniger schwer, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erginge, in der Hauptsache aber dem Antrag im Organstreitverfahren der Erfolg zu versagen wäre. Im Falle des Erlasses einer einstweiligen Anordnung könnte das Gremium, das in § 3 Abs. 3 StabMechG vorgesehen ist, bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache keine Beschlüsse fällen und es wäre einstweilen nicht Adressat der Unterrichtungen durch die Bundesregierung (vgl. § 5 Abs. 7 StabMechG). Dies führte allerdings nicht dazu, dass die erforderliche Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Zeitraum nicht gewährleistet wäre. Vielmehr kann die Bundesregierung jederzeit notwendige Zustimmungen gegenüber dem Deutschen Bundestag beantragen. So war der Deutsche Bundestag, schon vor Inkrafttreten der Änderungen des Stabilisierungsmecha- 84

nismusgesetzes am 14. Oktober 2011, in der Lage, auch in Eilfällen binnen kurzer Frist zusammenzutreten und Vorlagen der Bundesregierung zu beraten.

C.

Die Entscheidung ist mit 7 zu 1 Stimmen ergangen.

85

Voßkuhle	Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff	Gerhardt	Landau
Huber		Hermanns

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Oktober 2011 -
2 BvE 8/11**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Oktober 2011 -
2 BvE 8/11 - Rn. (1 - 85), [http://www.bverfg.de/e/
es20111027_2bve000811.html](http://www.bverfg.de/e/es20111027_2bve000811.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2011:es20111027.2bve000811