

Die Ausschüsse des Bundestages in der Euro-Krise

Andreas Wimmel*

Die Ausschüsse des Bundestages erfüllen eine ganze Reihe von konkreten Aufgaben im Gesetzgebungsprozess. In der Geschäftsordnung des Bundestages werden die ständigen Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane“ bezeichnet, die dem Plenum Beschlüsse zu den ihnen überwiesenen Vorlagen zu empfehlen haben (§ 62 Abs. 1 GOBT). Gesetzentwürfe werden obligatorisch in der ersten Lesung an die jeweiligen Fachausschüsse überwiesen, das heißt bevor der Bundestag ein Gesetz verabschiedet, muss es zunächst beraten werden.¹ Nach der Beratung formuliert der federführende Ausschuss eine Beschlussempfehlung, die Änderungsvorschläge beinhalten kann. Je nachdem, ob die Ausschussmitglieder die mit einfacher Mehrheit zu beschließenden Änderungsanträge beziehungsweise die Beschlussempfehlung unterstützen oder ablehnen, senden sie ein starkes Signal an die Abgeordneten ihrer jeweiligen Fraktion, dem diese in der zweiten Lesung und bei Schlussabstimmungen in der Regel folgen. Das Abstimmungsverhalten im Plenum wird also in der politischen Praxis durch die Positionierungen der Parteienvertreter im Ausschuss (und durch entsprechende Vorbereitung in den Fraktionsversammlungen) vorgezeichnet.²

In der Parlamentarismusforschung wird allerdings kaum noch davon ausgegangen, dass Ausschüsse als Foren der überparteilichen Kompromissfindung dienen, in denen die Mitglieder an inhaltlichen Sachfragen orientiert und losgelöst von parteipolitischen Zwängen diskutieren.³ Stattdessen dominiert heute die These, dass die Ausschussmitglieder mit klar festgelegten Parteipräferenzen aufeinandertreffen, die zuvor in den Arbeitsgruppen der Fraktionen vereinbart worden sind.⁴ So beruhe die Harmonie vieler Ausschussberatungen „nicht auf deren oft beschriebenen sachlichen und nichtöffentlichen Charakter, sondern in dem klaren Wissen ihrer Mitglieder über die grundsätzliche Gebundenheit des jeweiligen Gegenübers“⁵. Substantielle inhaltliche Änderungen, insbesondere von Regierungsvor-

- * Der Autor dankt der Redaktion der ZParl, insbesondere *Suzanne S. Schüttemeyer*, für hilfreiche Kommentare und Literaturhinweise.
- 1 Sofern der Bundestag nicht mit Zweidrittelmehrheit beschließt, ohne Ausschussüberweisung direkt in die zweite Beratung einzutreten (§ 80 Abs. 2 GOBT).
- 2 Siehe einführend zu den Ausschüssen des Bundestages *Klaus von Beyme*, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S. 188 ff.; aktuell *Wolfgang Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, Bonn 2013, S. 240 ff.
- 3 Vgl. zu dieser klassischen Sichtweise *Gerhard Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969; *Friedrich Schäfer*, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, Opladen 1982.
- 4 Vgl. *Joachim Vetter*, Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Rechtsstellung – Funktion – Arbeitsweise, Frankfurt am Main 1986; ausführlich *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998, S. 297 ff.
- 5 *Michael Melzer*, Vorbereitung und Gestaltung der Ausschußarbeit durch die Fraktionen, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin / New York 1989, S. 1131 – 1144, S. 1143.

haben, werden nur in Ausnahmefällen und nach Absprache mit den jeweiligen Fraktionsvorständen von den Ausschüssen vorgenommen, so dass es für die Mitglieder vor allem darum geht, sich zu Gesetzentwürfen und Änderungsanträgen *zu positionieren*. Insofern können die Ausschüsse als „Plenum im Kleinformat“ bezeichnet werden, weil hier wie dort entlang parteipolitischer Konfliktlinien verhandelt und entschieden wird.⁶ Trotz dieses Perspektivenwechsels liegen keine aktuellen Studien vor, die unter den Bedingungen von Parteienwettbewerb die Aktivitäten von Ausschüssen im Gesetzgebungsverfahren systematisch herausarbeiten und dabei den Einfluss von parteipolitischen Konflikten auf das Entscheidungsverhalten der Mitglieder analysieren.

Im Folgenden werden Rolle und Funktion der Ausschüsse des Bundestages am Beispiel der Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone (kurz: Euro-Krise) einer empirischen Überprüfung unterzogen und theoretisch eingeordnet. Die meisten der von den Staats- und Regierungschefs beschlossenen Euro-Rettungsmaßnahmen beruhen auf zwischenstaatlichen Verträgen und Abkommen, die erst in Kraft treten, nachdem sie vom Bundestag (und anderen nationalen Parlamenten) ratifiziert worden sind. Diese exponierte Stellung hat auch den Ausschüssen neue Möglichkeiten eröffnet, um die Bundesregierung in Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene besser und frühzeitiger kontrollieren zu können. Im Mittelpunkt stehen zwei Fragen: (1) Inwieweit und in welcher Form haben die Ausschüsse mit dem Instrument der Beschlussempfehlung die ihnen überwiesenen Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen inhaltlich beeinflusst? (2) Welchen Einfluss konnten die Mitglieder der Oppositionsfaktionen ausüben, insbesondere bei denjenigen Euro-Rettungsmaßnahmen, die anschließend im Plenum mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet worden sind? Diese Konstellation stattete die rot-grüne Opposition mit Vetomacht aus, die sie in den Ausschussberatungen genutzt haben könnte, um die von ihr geforderten politischen Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone durchzusetzen.⁷

1. Die Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Bundestages und seiner Ausschüsse

Die Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) sind seit Anfang der 1990er Jahre durch eine Reihe von Gesetzen und Gesetzesänderungen wesentlich erweitert und konkretisiert worden.⁸ Neben

6 Jürgen von Oertzen, Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden 2006, S. 192.

7 Die Analyse basiert auf einer Chronologie parlamentarischer Aktivitäten in der Euro-Krise, die sämtliche Gesetzentwürfe, Anträge, Beratungen, Beschlussempfehlungen, Plenardebatten, Abstimmungsergebnisse etc. umfasst. Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Bundestages (<http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>), Zeitraum: Januar 2010 bis Dezember 2013.

8 Siehe Felix Hauck, Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin 1999; Timm Bechelt, Deutschland und Europa: die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009; Christian Demuth, Der Bundestag als lernende Institution: eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die europäische Integration, Baden-Baden 2009.

Art. 23 GG sind hier vor allem das neu gefasste Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) sowie das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) zu nennen.⁹

Nach geltender Rechtslage ist die Bundesregierung grundgesetzlich verpflichtet, den Bundestag „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ über sämtliche EU-Vorlagen zu unterrichten und ihm „Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union“ zu geben (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG). Diese Unterrichtspflicht erstreckt sich gemäß § 3 und § 4 EUZBBG auf nahezu alle Dokumente, die in Zusammenhang mit der europapolitischen Willensbildung der Bundesregierung sowie mit den Organen der EU stehen. Zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der EU hat die Bundesregierung zudem eine umfassende Bewertung zu übermitteln, die eine Abschätzung der Folgen für die Bundesrepublik in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht enthält (§ 6 Abs. 3 EUZBBG). Nach Eingang der Unionsdokumente legt gemäß § 93 Abs. 5 GOBT der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union („Europaausschuss“) dem Bundestagspräsidenten in Abstimmung mit den Fraktionen und den anderen Ausschüssen einen Überweisungsvorschlag an die Fachausschüsse vor. Außerdem kann der Bundestag den Europaausschuss ermächtigen, zu bestimmten Unionsdokumenten die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG sowie die Rechte, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der EU eingeräumt sind, wahrzunehmen (§ 93b Abs. 2 GOBT).¹⁰

Nach der Beratung können die Ausschüsse dem Bundestag auf Basis von Beschlussempfehlungen so genannte Stellungnahmen vorschlagen, die die Bundesregierung gemäß Art. 23 Abs. 4 GG bei Verhandlungen zu berücksichtigen hat. An Stellungnahmen zu Rechtsetzungsakten der EU, also vor allem zu geplanten Verordnungen und Richtlinien, ist die Bundesregierung insofern gebunden, als sie in Verhandlungen auf europäischer Ebene gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG einen Parlamentsvorbehalt einlegen muss, wenn „der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist“. Wenn die Bundesregierung der Stellungnahme in der abschließenden Beschlussfassung im Rat der EU nicht in allen Belangen folgen kann, benennt sie die Gründe dafür und muss diese auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages im Rahmen einer Plenardebate erläutern (§ 8 Abs. 5 EUZBBG). Eine rechtliche Bindungswirkung durch parlamentarische Stellungnahmen besteht nach herrschender Rechtsauffassung jedoch nicht: „Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen-

9 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170); Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822) geändert worden ist.

10 Vgl. dazu ausführlich *Sven Hölscheidt*, Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration, in: Die Öffentliche Verwaltung, 65. Jg. (2012), H. 3, S. 105 – 113; *Christian Calless*, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 25. Jg. (2010), H. 1, S. 1 – 34.

oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt“ (§ 8 Abs. 4 EUZBBG).¹¹

Trotz dieser verschiedenen Formen der Mitwirkung konnte in mehreren Studien gezeigt werden, dass Ausschüsse und speziell der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union ihre Rechte in der politischen Praxis bislang kaum ausgeschöpft haben.¹² Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens haben die Abgeordneten der Regierungsfraktionen entsprechend den Kräfteverhältnissen im Bundestag die Stimmenmehrheit in allen Ausschüssen. Deswegen ist nicht zu erwarten, dass Beschlüsse gegen die Interessen der Regierung gefasst werden, zumal die Ausschüsse dem Plenum lediglich Beschlussempfehlungen aussprechen können, aber über keine Entscheidungsmacht verfügen. Die Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen können dem Plenum keine eigenen Beschlussempfehlungen vorlegen. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der Bundestag nur äußerst selten konträre Stellungnahmen zu geplanten Rechtsakten der EU gemäß Art. 23 Abs. 3 GG verabschiedet, gemessen an der großen Anzahl von Unionsdokumenten, die ihm zugeführt werden.¹³

Zweitens verfügen Ausschüsse genauso wie der Bundestag insgesamt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU über keine wirksamen Vetorechte. Während EU-Verordnungen ohne Beteiligung nationaler Parlamente unmittelbar in jedem Mitgliedstaat der EU gelten, sind EU-Richtlinien laut Art. 288 AEUV hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“. Wenn also eine Richtlinie nicht mit der geltenden innerstaatlichen Rechtsordnung in Einklang steht, muss das nationale Recht geändert beziehungsweise angepasst werden, was in der Regel durch einen ordentlichen nationalen Gesetzgebungsakt vorgenommen wird. Bei der Implementation darf das nationale Parlament allerdings nicht von der inhaltlichen Substanz der Rechtsnorm abweichen, wobei der Gestaltungsspielraum oft sehr eng begrenzt ist. Und selbst wenn ein nationales Parlament die Umsetzung ablehnt, kann es die Geltung der EU-Rechtsnorm nur hinauszögern, aber nicht verhindern: Von der EU erlassene Rechtsakte sind bekanntlich für alle EU-Mitgliedstaaten bindend und vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar, wenn sie von nationalen Gesetzgebungsorganen nicht fristgerecht in die nationale Rechtsordnung überführt und angewendet werden.

11 Siehe dazu ausführlich *Richard Wichmann*, Die Bindungswirkung von Stellungnahmen des Deutschen Bundestages im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 278 – 293.

12 Vgl. *René Brosius-Linke*, Der Europaausschuss der 16. Wahlperiode: starke Struktur, aber unambitioniert in eigenen Rechten, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 4, S. 731 – 746; *Michael Fuchs*, Der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 1, S. 3 – 24.

13 Vgl. *Kristin Rohleder*, Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 26. Jg. (2011), H. 2, S. 105 – 121; eine Internetrecherche im Parlamentsarchiv und im Datenhandbuch des Bundestages hat ergeben, dass bislang keine Stellungnahme die Bundesregierung zum Einlegen eines Parlamentsvorberhalts im Rat gezwungen hat (Stand: 15. August 2014).

2. Bundestag und Ausschüsse in der Euro-Krise

Seit Ausbruch der Euro-Krise hat der Bundestag über acht Gesetzentwürfe¹⁴ und eine ganze Reihe weiterer Anträge der Bundesregierung beziehungsweise der Regierungsfraktionen entschieden, die zuvor als Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone von den Staats- und Regierungschefs der EU vereinbart worden waren.¹⁵ Alle Vorlagen der Bundesregierung im Kontext der Euro-Krise, über die der Bundestag zu beschließen hatte, wurden nicht auf Basis der EU-Verträge vereinbart, sondern beruhten auf zwischenstaatlichen Verträgen und Abkommen.¹⁶ Solche Formen der „intergouvernementalen Zusammenarbeit“ haben dem Bundestag neue Perspektiven der Mitwirkung und Kontrolle eröffnet, weil sie gemäß Art. 59 Abs. 2 GG grundsätzlich per Bundesgesetz parlamentarisch ratifiziert werden müssen, bevor sie in Kraft treten können.¹⁷

Mit seinem Urteil vom 7. September 2011 zur Griechenland-Hilfe und weiteren Euro-Rettungsmaßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht die Rechte des Bundestages nachhaltig gestärkt. Demnach müsse der Bundestag auch „in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten“; zudem dürfe er „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“, das heißt der Gesetzgeber muss allen Erweiterungen und Änderungen der finanziellen Beteiligung an Euro-Rettungsmaßnahmen gesondert zustimmen.¹⁸ Dieses Urteil führte am 29. September 2011 zu einer ersten Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (StabMechG), das um einen umfassenden Parlamentsvorbehalt erweitert wurde. Gemäß dem neu eingefügten § 3 Abs. 1 darf die Bundesregierung „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

14 Hinzu kommen die beiden Gesetzentwürfe zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, die am 20. November 2012 und am 31. Januar 2013 vom Bundestag angenommen worden sind; sie werden hier nicht weiter berücksichtigt, weil mit diesen Gesetzen nicht unmittelbar über Euro-Rettungsmaßnahmen entschieden wurde, sondern lediglich der bereits vom Bundestag ratifizierte „Fiskalvertrag“ innerstaatlich umgesetzt wurde.

15 Stand: Dezember 2013. Siehe zu den ersten politischen Reaktionen auf die Euro-Krise *Tobias Kunstein / Wolfgang Wessels*, Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlussentscheidungen, in: *integration*, 34. Jg. (2011), H. 4, S. 308 – 322; *Ulrich Hufeld*, Zwischen Notrettung und Rütlischwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: *integration*, 34. Jg. (2011), H. 2, S. 117 – 131.

16 Vgl. *Daniel Thym*, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsrechtliche Kontrolle, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 22. Jg. (2011), H. 5, S. 167 – 171; *Christian Calliess*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 31. Jg. (2012), H. 1, S. 1 – 7.

17 Vgl. *Sven Hölscheidt*, Intergouvernementale Zusammenarbeit in der Krise – Garant oder Gefahr für die Einheit der Union – aus der Sicht des Bundestages, in: *Armin Hatje* (Hrsg.), Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise, *Europarecht Beiheft 2/2013*, Baden-Baden 2013, S. 61 – 70.

18 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. Mai 2011, Leitsätze 2 und 3; siehe dazu *Matthias Ruffert*, Die Europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht: Anmerkungen zum Urteil vom 7. September 2011, in: *Europarecht*, 46. Jg. (2011), H. 6, S. 842 – 856.

deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen“. Diese haushaltspolitische Gesamtverantwortung greift unter anderem „beim Abschluss einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität auf Antrag eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes“ sowie „bei einer wesentlichen Änderung einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme und bei einer Änderung, die Auswirkungen auf die Höhe des Gewährleistungsrahmens hat“ (§ 3 Abs. 2 StabMechG).¹⁹ Somit verfügt der Bundestag in der Euro-Krise und speziell bei der Vergabe von Krediten an andere Mitgliedstaaten der Eurozone nicht nur über mehr Kontrollrechte als im ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren, sondern über ein legislatives Vetorecht.²⁰

2.1. Haushaltausschuss

Diese neue Konstellation hat auch die Ausschüsse des Bundestages und insbesondere den Haushaltausschuss gestärkt. Wie bereits dargelegt haben Beschlussempfehlungen der Ausschüsse grundsätzlich starken Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten. Die Fraktionen orientieren sich in aller Regel an den Positionen ihrer Ausschussmitglieder, so dass höchst selten der Fall eintritt, dass das Plenum mehrheitlich gegen die Empfehlung des federführenden Ausschusses stimmt oder selbst Änderungen an Gesetzentwürfen vornimmt. Insofern sind die Ausschüsse in der Euro-Krise formell einflussreicher als im EU-Gesetzgebungsverfahren, da eine ablehnende Beschlussempfehlung (wenn der Bundestag ihr Folge leistet) das Gesetz kippen würde, denn wie oben erwähnt geht keine unmittelbare Rechtswirkung von den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs der EU beziehungsweise der Eurogruppe aus. Zudem hat der Haushaltausschuss ein grundsätzliches Prüf- und Mitspracherecht bei allen Gesetzen, die mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind (Finanzvorlagen gemäß § 96 Abs. 2 GOBT).

Im Verlauf der Euro-Krise wurden die Aufgaben des Haushaltausschusses mehrfach verändert beziehungsweise angepasst. Das Gesetz zum ersten Hilfspaket für Griechenland legte fest, dass der Haushaltausschuss „vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung zu unterrichten“ (§ 1 Abs. 3 WFStG) sei.²¹ Das StabMechG in der Erstfassung vom 22. Mai 2010 sah darüber hinaus vor, dass sich die Bundesregierung „zu bemühen“ habe, vor der Übernahme von Gewährleistungen ein „Einvernehmen mit dem Haushaltausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen“

19 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 9. Oktober 2011 (BGBl. I S. 1992); dieser Parlamentsvorbehalt wurde später in ähnlicher Formulierung auch in das ESMFinG vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918) überführt.

20 Vgl. *Sven Hölscheidt*, Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise, in: *Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden 2013, S. 105 – 129; *Hanno Kube*, Nationaler Budgetübersicht und Europäische Integration, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137. Jg. (2012), H. 2, S. 205 – 222.

21 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) vom 7. Mai 2010 (BGBl. I S. 537).

(§ 1 Abs. 4 StabMechG).²² Mit der ersten Änderung des StabMechG wurden auch die Beteiligungsrechte des Ausschusses komplett neu geregelt, da nun das Plenum die haushaltspolitische Gesamtverantwortung zugewiesen bekommen hatte. Gemäß § 4 Abs. 1 wird „in allen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in denen eine Entscheidung des Deutschen Bundestages gemäß § 3 nicht vorgesehen ist, (...) der Haushaltausschuss beteiligt“. Zudem hat dieser das Recht zur Stellungnahme und „überwacht die Vorbereitung und den Vollzug der Vereinbarungen über Notmaßnahmen“. In den Absätzen 2 und 3 ist detailliert geregelt, welche konkreten Maßnahmen der vorherigen Zustimmung des Ausschusses bedürfen. Allerdings kann das Plenum gemäß § 4 Abs. 4 StabMechG alle Befugnisse des Haushaltausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und selbst ausüben.²³

2.2. Sondergremium gemäß § 3 Absatz 3 StabMechG

Mit § 3 Abs. 3 StabMechG wurde zudem die Möglichkeit geschaffen, die Beteiligungsrechte des Bundestages auf ein Sondergremium zu übertragen, das sich aus dem Haushaltausschuss rekrutiert. Die Anzahl der Mitglieder ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest einen Vertreter benennen kann, die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden und die Zusammensetzung des Plenums widergespiegelt wird. In der 17. Wahlperiode setzte sich das Gremium dementsprechend aus neun Mitgliedern zusammen. Es nimmt die Beteiligungsrechte des Bundestages bei Entscheidungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) wahr, wenn Aufkäufe von Staatsanleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Sekundärmarkt geplant sind und die Bundesregierung besondere Vertraulichkeit geltend macht. Nur in diesem speziellen Fall ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 zulässig, die Rechte des Bundestages auf ein solches Gremium zu übertragen.²⁴

3. Ausschussüberweisungen und sonstige Ausschussberatungen

Die Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen sind jeweils in der ersten Lesung federführend an den Haushaltausschuss überwiesen worden; die einzige Ausnahme bildet der Gesetzentwurf zur Änderung von Artikel 136 AEUV (Ausschuss für Angelegenheiten der EU). Daneben erhielt eine ganze Reihe weiterer Ausschüsse Vorlagen zur

22 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627).

23 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 9. Oktober 2011 (BGBl. I S. 1992).

24 BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28. Februar 2012; in der 17. Wahlperiode (2009 bis 2013) ist das Sondergremium nicht tätig geworden, das heißt alle Beteiligungsrechte wurden entweder vom Plenum des Bundestags oder vom Haushaltausschuss wahrgenommen (E-Mail-Anfrage an den Vorsitzenden des Sondergremiums *Norbert Barthle* vom 28. August 2014).

Tabelle 1: Ausschussüberweisungen von Gesetzentwürfen zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen (2010 bis 2013)

Nr.	Datum der Verabschiedung	Gesetzentwurf	BT-Drucksache	Federführender Ausschuss	Mitberatende Ausschüsse	Öffentliche Anhörung (Protokollnummer)
1	7. Mai 2010	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgezetz – WFG)	17/1544	H	I, R, F, WT, EU	Ja (17/18)
2	21. Mai 2010	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgezetz – StabMechG)	17/1685	H	I, R, F, WT, EU	Ja (17/21)
3	29. September 2011	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (1. Änderung StabMechG)	17/6916	H	I, R, F, WT, EU, WIG	Ja (17/62)
4	27. April 2012	Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (2. Änderung StabMechG)	17/9145	H	I, R, F, WT, EU, WIG	Nein
5	29. Juni 2012	Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalvertrag“)	17/9046	H	I, R, F, WT, EU	Ja (17/88)
6	29. Juni 2012	Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Gesetz)	17/9045	H	I, R, F, WT, EU	Ja (17/88)
7	29. Juni 2012	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG)	17/9048	H	R, F, WT, EU	Ja (17/88)
8	29. Juni 2012	Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Änderung Art. 136 AEUV)	17/9047	EU	I, R, F, WT, H	Nein

Anmerkung: Haushaltsausschuss (H), Innenausschuss (I), Rechtsausschuss (R), Finanzausschuss (F), Ausschuss für Wirtschaft und Technologie (WT), Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU), Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsaufordnung (WIG).

Quelle: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) des Deutschen Bundestages (<http://dipbt.bundestag.de>).

Mitberatung, die in thematischer Nähe zu den Euro-Rettungsmaßnahmen standen (siehe Tabelle 1). Aus den Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse, die den jeweiligen Berichten zu den Beschlussempfehlungen der federführenden vorangestellt sind, geht hervor, dass nahezu alle mitberatenden Ausschüsse bei allen Gesetzentwürfen mit den Stimmen der Regierungsfraktionen die Annahme der (teilweise schon vom federführenden Ausschuss geänderten) Gesetzentwürfe empfohlen haben. Lediglich der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie (WFStG, StabMechG) hat kein förmliches Votum abgegeben beziehungsweise auf eine Stellungnahme verzichtet. Nur in einem Fall hat einer der mitberatenden Ausschüsse eine kleine Änderung vorgeschlagen: Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung empfahl in seiner Sitzung vom 21. September 2011 zum Gesetzentwurf zur Änderung des StabMechG, in dem neuen § 3 zum Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen der EFSF ausdrücklich zu regeln, dass Widerspruch gegen die Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit nur mit der Mehrheit der Stimmen der gewählten Ausschussmitglieder eingelegt werden kann.²⁵ Dieser Änderungsvorschlag wurde in der Beschlussempfehlung des federführenden Haushaltausschusses berücksichtigt. Die mitberatenden Ausschüsse haben die Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen also so gut wie gar nicht beeinflusst, sondern eventuelle Änderungsvorschläge den federführenden Ausschüssen überlassen (siehe unten).

Neben diesen Gesetzentwürfen hat das Plenum über Anträge des Bundesministeriums der Finanzen zur Einholung eines zustimmenden Beschlusses entsprechend § 3 Abs. 1 StabMechG abgestimmt, mit denen die Gewährung von (zusätzlichen) Finanzhilfen für Griechenland, Spanien und Zypern beschlossen wurde.²⁶ Da diese Anträge formal keine ordentlichen Gesetzentwürfe waren, die obligatorisch in der ersten Lesung zur Ausschusseratung überwiesen werden, hätte eine Überweisung dieser Anträge von einer Fraktion beantragt und mehrheitlich vom Plenum beschlossen werden müssen. Davon hat der Bundestag abgesehen und stattdessen direkt über die Anträge abgestimmt.²⁷

Allerdings hat der Haushaltausschuss drei dieser Anträge zur Einholung eines zustimmenden Beschlusses im Wege der Selbstbefassung gemäß § 62 Abs. 1 GOBT beraten. Zu Anträgen Irlands und Portugals auf finanzielle Unterstützung im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus stellte er in seinen Sitzungen vom 29. November 2010 und vom 11. Mai 2011 Einvernehmen mit der Bundesregierung entsprechend § 1 Abs. 4 StabMechG der zu dieser Zeit noch geltenden Erstfassung des Gesetzes her. Darüber hinaus befasste sich der Haushaltausschuss während der 17. Wahlperiode mit einer Vielzahl weiterer Berichte und Dokumente im Zusammenhang mit der Euro-Krise.²⁸

25 Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 26. September 2011, BT-Drs. 17/7130, S. 2.

26 Griechenland I am 27. Februar 2012 (BT-Drs. 17/8730, 17/8731, 17/8735); Spanien am 19. Juli 2012 (BT-Drs. 17/10320, 17/10321); Griechenland II am 30. November 2012 (BT-Drs. 17/11647, 17/11648, 17/11649, 17/11669); Zypern am 18. April 2013 (BT-Drs. 17/13060).

27 Die Fraktion Die Linke hatte am 18. April 2013 beantragt, den Antrag des Bundesministeriums der Finanzen zur Gewährung von Finanzhilfen für Zypern zur federführenden Beratung an den Haushaltausschuss zu überweisen, was mit den Stimmen der anderen Fraktionen abgelehnt worden ist (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/234 vom 18. April 2013, S. 29177 D).

28 Deutscher Bundestag, Bilanz der Arbeit des Haushaltausschusses, 17. Wahlperiode (2009 bis 2013), S. 5; http://www.bundestag.de/blob/279442/7491ed1f2654ca49c5bc57e49280b930/chronik_17_wp-data.pdf (Abruf am 15. September 2014).

Öffentliche Anhörungen gemäß § 70 Abs. 1 GOBT fanden zu sechs der acht Gesetzentwürfe im jeweils federführenden Ausschuss statt, wobei insgesamt 30 Sachverständige gehörten, davon einige mehrmals.²⁹ Die meisten Experten waren Wissenschaftler an universitären oder außeruniversitären Einrichtungen (acht Rechts- und neun Wirtschaftswissenschaftler), sieben traten als Vertreter nationaler oder internationaler politischer Organisationen auf, vier waren in der Privatwirtschaft tätig, einer arbeitete in der Politikberatung, und einer war als Verbandsvertreter geladen. Die Sachverständigen wurden gebeten, zu den Gesetzentwürfen schriftlich Stellung zu nehmen; im Rahmen der Beratungen hatten die Ausschussmitglieder anschließend die Möglichkeit, Fragen an sie zu richten.³⁰

4. Beschlussempfehlungen und Änderungsanträge

Die federführenden Ausschüsse haben zu immerhin sieben Gesetzentwürfen, die ihnen vom Bundestag zur Beratung überwiesen worden sind, Änderungen vorgeschlagen, die von den Regierungsfraktionen CDU/CSU und FDP (teilweise mitgetragen von Oppositionsfraktionen) eingebracht worden sind (siehe Tabelle 2).

Zum Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010, mit dem das Bundesministerium für Finanzen ermächtigt worden war, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro für Kredite an Griechenland zu übernehmen, wurden nur zwei Ergänzungen beziehungsweise Klarstellungen vorgeschlagen. In § 1 Abs. 1 wurde als Zweck angeführt, dass die Gewährleistung „der Absicherung von Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau an die Hellenische Republik“ dienen soll. Daran wurde der Satz angefügt, dass die Grundlage der Gewährleistungen diejenigen Maßnahmen bildeten, die „zwischen dem Internationalen Währungsfond, der Europäischen Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Hellenischen Republik unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank“ vereinbart worden waren.³¹

Etwas weitreichendere Änderungen hat der federführende Haushaltsausschuss am Stab-MechG vorgenommen, das der Bundestag nur zwei Wochen später am 21. Mai 2010 verabschiedete und mit dem das maximale Kreditvolumen, das das Bundesfinanzministerium als Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit von Euro-Staaten zur Verfügung stellen darf, auf 123 Milliarden Euro erhöht wurde. Der wichtigste Änderungsvorschlag war die Neufassung von § 1 Abs. 4 zu den Rechten des Haushaltsausschusses vor der Übernahme von Gewährleistungen. Sollte der Ausschuss zuerst lediglich „unterrichtet“ werden, schlug dieser hingegen vor, dass sich die Bundesregierung vor der Übernahme von Gewährleistungen „zu bemühen“ habe, „Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Bundesta-

29 Die Anhörungen zu den drei Gesetzentwürfen, die am 29. Juni 2012 verabschiedet worden sind („Fiskalvertrag“, ESMG und ESMFinG), wurden am 7. Mai 2012 zusammen in einer Sitzung durchgeführt.

30 Die Sachverständigen sind in den jeweiligen Berichten der federführenden Ausschüsse zu den Gesetzentwürfen namentlich aufgeführt, die Stellungnahmen und Fragerunden sind den stenografischen Protokollen der Ausschusssitzungen zu entnehmen, die auf der Homepage des Bundestages dokumentiert sind (Protokollnummern siehe Tabelle 1). Kategorisierung der Sachverständigen: eigene Internetrecherche.

31 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 5. Mai 2010, BT-Drs. 17/1561, S. 3.

Tabelle 2: Beschlussempfehlungen und Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen (2010 bis 2013)

Nr.	Datum der Verabschiedung	Beschlussempfehlung (BT-Drs.)	Bericht (BT-Drs.)	Änderungsantrag	Wesentliche Änderungen
1	7. Mai 2010	WFStG (17/1561)	17/1562	Ja (CDU/CSU, FDP)	Ergänzung/Klarstellung, dass Kredite auf Grundlage vereinbarter Maßnahmen (IWF, EU-Kommission, EZB) gewährt werden
2	21. Mai 2010	StabMechG (17/1740)	17/1741	Ja (CDU/CSU, FDP; Bündnis 90/Die Grünen)	Stärkung der Beteiligungssrechte des Haushaltsausschusses vor der Übernahme von Gewährleistungen/kleine Aktualisierungen
3	29. September 2011	1. Änderung StabMechG (17/7067)	17/7130	Ja (CDU/CSU, FDP)	Überführung des Antrags der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zur Stärkung der Parlamentsrechte bei zukünftigen Stabilisierungsmaßnahmen (17/6945) in den Gesetzentwurf
4	27. April 2012	2. Änderung StabMechG (17/9435)	17/9435	Ja (CDU/CSU, FDP; SPD)	a) Modus zur Wahl des Sondergremiums gemäß § 4 Abs. 3 StabMechG, b) Verfahren zur Einberufung öffentlicher Anhörungssitzungen im Haushaltsausschuss
5	29. Juni 2012	„Fiskalvertrag“ (17/10125)	17/10171	Ja (CDU/CSU, FDP; Bündnis 90/Die Grünen)	a) Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) über den Gesetzentwurf; b) neuer Art. 3 zur Beteiligung des Bundesrates
6	29. Juni 2012	ESM-Gesetz (17/10126)	17/10172	Ja (CDU/CSU, FDP)	Klarstellung, dass a) Art. 79 Abs. 2 GG eingehalten wird und dass b) der deutsche Vertreter im ESM-Gouverneurrat einen Beschlussvorschlag ablehnen muss, wenn er nicht zuvor durch ein Bundesgesetz hierzu ermächtigt worden ist
7	29. Juni 2012	ESMFinG (17/10126)	17/10172	Ja (CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen)	a) Überführung des Antrags der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zur Stärkung der Parlamentsrechte (Ausschuss-Dr. 17/4410) in den Gesetzentwurf; b) Konkretisierung der Rechte des deutschen Vertreters im ESM-Gouverneurrat; c) Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten
8	29. Juni 2012	Änderung Art. 136 AEUV	17/10159	Nein	Keine

Quelle: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) des Deutschen Bundestages (<http://dipbt.bundestag.de>); eigene Analyse und Auswertung der Beschlussempfehlungen und Berichte.

ges herzustellen“. Zudem ist der Haushaltausschuss „unverzüglich nachträglich zu unterrichten“, sofern „aus zwingenden Gründen eine Gewährleistung bereits vor Herstellung eines Einvernehmens übernommen werden“ musste, was von der Bundesregierung „eingehend zu begründen“ ist. Darüber hinaus wurden einige inhaltlich unwesentliche Aktualisierungen vorgenommen.³²

Über ein Jahr später am 21. September 2011 beriet der Haushaltausschuss abschließend den Gesetzentwurf zur ersten Änderung des StabMechG, der dann am 29. September 2011 vom Bundestag verabschiedet wurde. Neben einer erneuten Anhebung der deutschen Gewährleistungen auf rund 211 Milliarden Euro wurden mit dieser Gesetzesänderung neue Instrumente zur Stabilisierung der Eurozone beschlossen. Unter dem Eindruck des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 (siehe oben) fügte der Haushaltausschuss weitreichende Ergänzungen zur den Kontrollrechten des Bundestages in den Gesetzesentwurf ein. Die wichtigsten Änderungen sind die Einführung eines Parlamentsvorbehalts bei Entscheidungen im Rahmen der EFSF (§ 3 StabMechG) sowie weitreichende Pflichten zur Unterrichtung durch die Bundesregierung (§ 5 StabMechG).³³ Diese Ergänzungen entsprechen in der Substanz einem Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zur Sicherung und Stärkung der Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen, der zusammen mit dem Gesetzentwurf im Haushaltausschuss beraten wurde.³⁴

Am 27. April 2012 wurde das StabMechG ein zweites Mal geändert, weil das Bundesverfassungsgericht die Mitwirkungsrechte des Sondergremiums gemäß § 3 Abs. 3 für verfassungswidrig erklärt hatte.³⁵ In der Neufassung des Gesetzes wurde die Zuständigkeit des Sondergremiums daraufhin begrenzt und klargestellt, dass seine Besetzung die Mehrheitsverhältnisse im Haushaltausschuss widerspiegeln müsse.³⁶ Der Haushaltausschuss selbst hatte in seiner Beschlussempfehlung zwei verfahrensrechtliche Änderungen vorgeschlagen: Erstens sollte in § 3 Abs. 3 konkretisiert werden, dass der Bundestag die Mitglieder des Sondergremiums „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ wählt. Zweitens wurde § 4 Abs. 5 der Passus angefügt, dass eine öffentliche Anhörungssitzung zu einem Antrag oder einer Vorlage der Bundesregierung auf Verlangen einer Viertels der Mitglieder des Haushaltausschusses entgegen § 70 GOBT nur dann einzuberufen ist, wenn dieses Begehr von mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss unterstützt wird.³⁷

32 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 19. Mai 2010, BT-Drs. 17/1740, S. 3.

33 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 22. September 2011, BT-Drs. 17/7067.

34 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken, 7. September 2011, BT-Drs. 17/6945; Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 26. September 2011, BT-Drs. 17/7130.

35 BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28. Februar 2012; vgl. dazu Heinrich Pehle, Das Bundesverfassungsgericht: Hüter des Parlamentarismus und der Verfassungidentität in Zeiten der Eurokrise?, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, 61. Jg. (2012), H. 3, S. 285 – 292.

36 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2012 (BGBl. I S. 1166) geändert worden ist.

37 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 25. April 2012, BT-Drs. 17/9435.

4.1. „Fiskalvertrag“ und Europäischer Stabilitätsmechanismus

Den Gesetzentwurf zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalvertrag“), das ESM-Gesetz und das ESMFin-Gesetz beriet der Haushaltausschuss in seiner 94. Sitzung am 27. Juni 2012 im Paket. Der „Fiskalvertrag“ ist ein zwischenstaatlicher Vertrag, mit dem sich alle EU-Mitgliedsländer (außer Großbritannien und Tschechien) gegenseitig zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin verpflichten.³⁸ In der Beschlussempfehlung wurde eine Änderung des EUZBBG vorgeschlagen, die in Art. 2 des Gesetzentwurfs zum „Fiskalvertrag“ eingefügt und auf diesem Weg beschlossen werden sollte. Damit sollte das EUZBBG auf Entscheidungen im Kontext der Euro-Krise (und auch des „Fiskalvertrages“) ausgeweitet werden, indem der Bundestag den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union ermächtigen kann, für ihn Stellungnahmen zu „Entwürfen zu völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen“ abzugeben, wenn „sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 14 EUZBBG). Eine solche Ermächtigung sollte zudem gelten für „Beratungsgegenstände, Vorschläge und Initiativen, die im Rahmen des Vertrags über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) und sonstigen, die Wirtschafts- und Währungsunion betreffenden völkerrechtlichen Verträgen und Vereinbarungen behandelt werden“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 15 EUZBBG). Darüber hinaus wurden die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung auf die „Eurogruppe, Eurogipfel und Treffen der Mitgliedstaaten im Rahmen von Absatz 1 Nummer 15 und 16 sowie für alle diese jeweils vorbereitenden Arbeitsgruppen und Ausschüsse“ (§ 2 Abs. 3 EUZBBG) ausgedehnt. Des Weiteren schlug der Ausschuss vor, einen neuen Art. 3 in das Gesetz zum „Fiskalvertrag“ einzufügen, mit dem festgeschrieben werden sollte, dass die „Beteiligung des Bundesrates bei der Anwendung des Fiskalvertrags (...) nach Maßgabe des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ zu erfolgen habe.³⁹

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist eine internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg, die im Juni 2013 die EFSF abgelöst hat und langfristig zur Stabilisierung der Eurozone beitragen soll.⁴⁰ Zum ESM-Gesetz empfahl der Haushaltausschuss

38 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, der am 2. März 2012 von 25 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wurde und am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist; in: Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl. II S. 1006); siehe dazu *Christian Callies / Christopher Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, in: *JuristenZeitung*, 67. Jg. (2012), H. 10, S. 477 – 487; *Frank Schorkopf*, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 10. Jg. (2012), H. 1, S. 1 – 29.

39 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10125, S. 5 – 6; vgl. dazu auch *Axel Schäfer / Fabian Schulz*, Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG, in: *integration*, 36. Jg. (2013), H. 3, S. 199 – 212.

40 Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der am 23. Januar 2012 von den Finanzministern der Euro-Staaten beschlossen wurde und am 27. September 2012 in Kraft getreten ist; in: Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl. II S. 981).

nur zwei geringfügige Änderungen: In der Eingangsformel sollte ergänzt werden, dass Art. 79 Abs. 2 GG eingehalten wurde, weil das Gesetz mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat zu beschließen war. Zweitens wurde in Art. 2 Abs. 2 explizit klargestellt, dass der deutsche Vertreter im Gouverneursrat des ESM ohne Ermächtigung des Bundestages Beschlussvorschläge zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Art. 19 des ESM-Vertrages ablehnen muss.⁴¹

Mit seinen Änderungsvorschlägen am ESMFin-Gesetz, mit dem unter anderem der deutsche Anteil am Stammkapital des ESM festgelegt wurde, überführte der Haushaltsausschuss im Wesentlichen einen Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 23. Mai 2012 in den Gesetzentwurf.⁴² Ähnlich wie zuvor bei der ersten Änderung des StabMechG wurden mit dieser Ergänzung vor allem die Beteiligungs- und Kontrollrechte des Bundestages und speziell des Haushaltshaushaltsschusses bei Entscheidungen des ESM gesetzlich fixiert (§§ 4 bis 7 ESMFinG). Zudem wurde § 1 ein dritter Absatz zur Konkretisierung der Rechte des deutschen Vertreters im Gouverneursrat des ESM und § 2 ein Satz angefügt, mit dem sichergestellt werden sollte, dass „Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten einer Vertragspartei [...] Finanzhilfen an eine Einrichtung zur Stabilisierung des Finanzsektors mit ein[schließen], wenn die sektor-spezifische Konditionalität gewährleistet ist, keine direkten Bankrisiken übernommen werden und die Rückzahlung durch eine Garantie der Vertragspartei gesichert ist“⁴³.

Den Gesetzentwurf zur Änderung von Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), mit dem die Einrichtung des ESM europarechtlich abgesichert wurde, empfahl der federführende Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union dem Bundestag in unveränderter Fassung zur Annahme.⁴⁴

4.2. Gehalt und Reichweite der Änderungsvorschläge

Auch wenn die federführenden Ausschüsse des Bundestages sehr aktiv waren und zu fast allen Gesetzentwürfen Änderungsvorschläge vorlegten, muss zunächst festgehalten werden, dass keine der Beschlussempfehlungen unmittelbar die Inhalte der auf europäischer Ebene vereinbarten Euro-Rettungsmaßnahmen betraf. Zum Beispiel waren die Höchstbeträge der Kreditermächtigungen, die vor allem im Mittelpunkt der ersten drei Gesetzentwürfe standen, nie Gegenstand von Änderungsvorschlägen. Bei keinem Gesetz empfahlen die Aus-

41 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Haushaltshaushaltsschusses (8. Ausschuss) vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10126, S. 7.

42 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918); Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, 89. Sitzung des Haushaltshaushaltsschusses am 23. Mai 2012, Ausschuss-Drs. 17/4410.

43 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Haushaltshaushaltsschusses (8. Ausschuss) vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10126, S. 8 – 9.

44 Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist vom 13. September 2012 (BGBl. II S. 978); Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss) vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10159.

schüsse dem Bundestag also eine Änderung, die eine Nachverhandlung der von den Staats- und Regierungschefs der EU beziehungsweise der Eurogruppe beschlossenen Maßnahmen erforderlich gemacht hätte. Stattdessen betrafen die Vorschläge ausschließlich Regelungsbereiche, die nicht mit den eigentlichen Maßnahmen und deren Finanzierung in Konflikt standen und deswegen vom Bundestag direkt umgesetzt werden konnten.

Die meisten und umfangreichsten Änderungen dienten der Umsetzung von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit von Euro-Rettungsmaßnahmen, die von den Regierungsfaktionen zuvor beantragt worden waren, insbesondere bei der ersten Änderung des StabMechG und beim ESMFin-Gesetz (siehe oben). In beiden Fällen wurden die in den Anträgen der Fraktionen vorformulierten Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Bundestages jedoch wesentlich konkretisiert, das heißt die Ausschüsse waren zwar nicht Initiatoren der Regelungen, haben aber maßgeblich zu ihrer rechtskonformen Überführung beigetragen. Die in der Beschlussempfehlung zum Gesetz zur Änderung des StabMechG vorgesehenen Rechte des Bundestages gehen in einigen Teilen über den Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP hinaus, etwa bei der Frage des Parlamentsvorbehalts bei Entscheidungen im Rahmen der EFSF beziehungsweise unter welchen Bedingungen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt ist (§ 3 Abs. 1 und 2 StabMechG). Eine ähnliche Rolle nahm der Haushaltausschuss auch in seiner Beschlussempfehlung zum „Fiskalvertrag“ ein, die unter anderem eine Neufassung des EUZBBG beinhaltete, damit dieses Gesetz zukünftig auch auf Entscheidungen im Kontext von Euro-Rettungsmaßnahmen Anwendung findet. Diese Anpassung des EUZBBG über das Ratifikationsgesetz beruhte auf einem interfraktionellen Konsens (mit Ausnahme der Fraktion Die Linke), nicht aber auf einem formellen Antrag der Fraktionen, so dass der Ausschuss die Ausformulierung der Gesetzesänderungen selbst vorgenommen hat.⁴⁵

Der einzige inhaltlich substantielle Änderungsvorschlag, der wesentlich einer Eigeninitiative des Haushaltausschusses entsprang, war die Stärkung der eigenen Position vor der Übernahme von Gewährleistungen in der ersten Fassung des StabMechG (siehe oben). Dieser von den Fraktionen CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen eingebrachte Antrag wurde von allen Fraktionen außer der Linkspartei mitgetragen.⁴⁶ Im Gegensatz zu den späteren Ergänzungen der Gesetzentwürfe zur Mitwirkung des Bundestages war dieser Teil der Beschlussempfehlung keine Reaktion auf vorherige Urteile des Bundesverfassungsgerichts, sondern eine erste Maßnahme, um die Beteiligung des Bundestages an Beschlüssen zur Vergabe von Finanzhilfen über den Haushaltausschuss abzusichern. In seinen späteren Urteilen ist das Bundesverfassungsgericht dann deutlich über diese moderate Kompetenzerweiterung des Haushaltausschusses hinausgegangen, indem es dem Bundestag insgesamt weitreichende Kontroll- und Mitwirkungsrechte zugesprochen hat, so dass dieser Schritt mit der ersten Änderung des StabMechG am 29. September 2011 (siehe oben) schon wieder obsolet geworden war.⁴⁷

45 Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 28. Juni 2012, BT-Drs. 17/10171, S. 4.

46 Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 20. Mai 2010, BT-Drs. 17/1741, S. 6.

47 Die übrigen Änderungsvorschläge beschränkten sich wie oben erwähnt entweder auf kurzfristige Aktualisierungen, die von der Regierung an die Ausschüsse herangetragen wurden, oder um kleinere begriffliche Präzisierungen, um die Gesetze juristisch unangreifbar zu machen.

5. Mitwirkung und Einfluss der Oppositionsfaktionen

Die per Gesetz zu beschließenden Euro-Rettungsmaßnahmen waren zwischen den Vertretern der Regierungs- und Oppositionsfaktionen von Beginn an sehr umstritten; insofern bildeten die Diskussionen in den Ausschusseratungen gewissermaßen den Prolog für die kontroversen Plenardebatten direkt vor den Schlussabstimmungen.⁴⁸ In den Berichten der Ausschusssitzungen wurden die zentralen Konfliktlinien zwischen Regierung und Opposition wieder und wieder (und oftmals nahezu wortgleich) dokumentiert: Während die Mitglieder aus den Koalitionsfraktionen alle Euro-Rettungsmaßnahmen der Regierung unterstützten, äußerte die SPD-Fraktion (in den meisten Fällen gemeinsam mit Bündnis 90/Die Grünen) substantielle Kritik an deren inhaltlicher Ausrichtung und Wirksamkeit. Schon in den Beratungen zum WFStG und StabMechG forderte die rot-grüne Opposition flankierend zu den ersten Nothilfen für Griechenland die „Einführung einer Finanztransaktionssteuer“, um den „Finanzsektor an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben sowie zugleich an den Kosten der Krise zu beteiligen“, sowie umfassende Regulierungen der Finanzmärkte und eine bessere Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik in der EU. Zudem warfen SPD und Bündnis 90/Die Grünen der Bundesregierung mehrfach vor, viel zu spät und zögerlich auf die Krise reagiert zu haben.⁴⁹

In den Beratungen zum ESM-Vertrag konzentrierte sich diese Kritik auf die Rolle der Europäischen Zentralbank, die auf Druck der Finanzmärkte Aufgaben habe übernehmen müssen, die „von Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Notlagen einzelner Länder verweigert worden seien“. Bereits im Februar 2011 habe der Bundestag in einer Stellungnahme gefordert, dass es mit dem ESM „nicht zu einem gemeinsam finanzierten oder garantierten Schuldenankaufprogramm kommen dürfe“. So trage die Bundeskanzlerin die Verantwortung dafür, dass „das Vertrauen in die Unabhängigkeit der EZB als zentrale Institution für die Stabilität unserer Währung nachhaltig erschüttert“ worden sei. Hinzu kommt das immer wieder vorgebrachte Versäumnis der Bundesregierung, den Bundestag viel zu spät und unvollständig über die auf europäischer Ebene ausverhandelten und beschlossenen Rettungsmaßnahmen informiert zu haben, insbesondere mit Blick auf die konkrete institutionelle Ausgestaltung des ESM.⁵⁰ Trotz dieser inhaltlichen und verfahrenstechnischen Kritikpunkte betonten SPD und Grüne immer wieder, dass der Stabilisierung der Eurozone oberste Priorität zukommen müsse und sie deswegen die deutsche Beteiligung an den Euro-Rettungsmaßnahmen im Grundsatz unterstützt.

Die Ausschussmitglieder der Linken lehnten demgegenüber sämtliche Euro-Rettungsmaßnahmen ab und führten somit die Frontalopposition gegen die ihrer Auffassung nach zu wirtschaftsliberale Ausrichtung der deutschen Europapolitik konsequent weiter.⁵¹ Seit

48 Vgl. dazu *Andreas Wimmel*, Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?, in: *integration*, 35. Jg. (2012), H. 1, S. 19 – 34.

49 Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 6. Mai 2010, BT-Drs. 17/1562, S. 3 – 4.

50 Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 28. Juni 2012, BT-Drs. 17/10172, S. 6 – 7.

51 Vgl. *Frank Wendler*, Die Politisierung der europäischen Integration: Nationale Parlamentsdebatten zur Europäischen Union im Bundestag und House of Commons, in: *ZParl*, 42. Jg. (2011), H. 2,

Beginn der Euro-Krise forderte die Linkspartei im Haushaltausschuss eine restriktive Regulierung und staatliche Kontrolle der Finanzmärkte sowie eine direkte Beteiligung der Banken- und Finanzbranche an den Kosten der Krise. Die Finanzhilfen für Griechenland seien „in Wirklichkeit nichts anderes als ein erneutes Bankenrettungspaket“, während die erzwungenen Reformen zur Haushaltkskonsolidierung „einseitig die unteren und mittleren Schichten der griechischen Gesellschaft belasten und [dazu] dienten, eine weitere Runde von Sozialabbau und Lohndumping im ganzen EU-Raum einzuläuten“⁵². Besonders vehement kritisierte die Fraktion der Linkspartei den „Fiskalvertrag“. Die strikten fiskalpolitischen Regeln „führten europaweit zu einem beschleunigten Staats- und Sozialabbau, sie höhlteten Arbeitnehmerrechte aus, [...] hemmten das Wachstum und vertieften das sozio-ökonomische Gefälle zwischen den Mitgliedsländern weiter“⁵³.

5.1. Änderungs- und Entschließungsanträge der Oppositionsfaktionen

Trotz dieser inhaltlichen Kritik an den Euro-Rettungsmaßnahmen wurden alle von den Regierungsfraktionen eingebrachten Änderungsanträge größtenteils mit den Stimmen der rot-grünen Oppositionsfaktionen mehrheitlich angenommen (siehe Tabelle 3).⁵⁴ Ausnahmen bilden das WFStG (Enthaltung der SPD), Teile der ersten Änderung des StabMechG (Nein der SPD), die zweite Änderung des StabMechG (Enthaltung von Bündnis 90/Die Grünen) sowie Teile des ESMFinG (Enthaltung von Bündnis 90/Die Grünen). Diese insgesamt breite Zustimmung ist jedoch insofern nicht überraschend, als die meisten Änderungsanträge der Regierungsfraktionen wie oben dargestellt eben nicht die eigentlichen Euro-Rettungsmaßnahmen betrafen, sondern in erster Linie parlamentarische Beteiligungsrechte stärken sollten, die interfraktionell in der Regel breit unterstützt wurden. Allein die Linkspartei stimmte dennoch immer mit Nein oder enthielt sich, also auch bei denjenigen Änderungsvorschlägen, die keine inhaltlichen Entscheidungen zur Euro-Krise zum Gegenstand hatten.

Alle eingebrachten Änderungs- und Entschließungsanträge der Oppositionsfaktionen wurden demgegenüber mit der Mehrheit der Regierungsfraktionen von CDU/CSU und FDP abgelehnt. In der Beratung zum WFStG hatte die SPD-Fraktion eine Neuverhandlung der vertraglichen Regelungen der Euro-Staaten mit Griechenland bezüglich der Refinanzierung der Kredite gefordert, was von allen anderen Fraktionen zurückgewiesen wurde.⁵⁵ Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion zur ersten Änderung des StabMechG betraf

S. 307 – 325; Andreas Wimmel, Neue (alte) Konfliktlinien in der Europapolitik: Die Parlamentsdebatte zum Vertrag von Lissabon im Deutschen Bundestag, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 4, S. 746 – 758.

52 Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 6. Mai 2010, BT-Drs. 17/1562, S. 4.

53 Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 28. Juni 2012, BT-Drs. 17/10171, S. 5.

54 Zu zwei Anträgen wurden getrennte Abstimmungen durchgeführt (1. Änderung StabMechG, ESMFinG), weil einige Ausschussmitglieder der Oppositionsfaktionen nur bestimmten Änderungen zustimmen wollten.

55 Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 6. Mai 2010, BT-Drs. 17/1562, S. 6.

Tabelle 3: Abstimmungsergebnisse über Änderungsanträge und Beschlussempfehlungen (2010 bis 2013)

Nr. der Verab- scheidung	Datum der Verab- scheidung	Gesetz- entwurf	Änderungsantrag Regierungsfraktionen	Änderungsanträge/ Entschließungsanträge Oppositionsfaktionen	Beschlussempfehlung	
					Ausschuss	Beschlussempfehlung Bundestag (2. Lesung)
1	7. Mai 2010	WFSIG	Angenommen (Ja: CDU/CSU, FDP; Nein: Die Linke; Enthaltung: SPD, Bündnis 90/Die Grünen)	SPD (abgelehnt mit den Stimmen aller anderen Fraktionen)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, FDP; Nein: Die Linke; Enthaltung: SPD, Bündnis 90/Die Grünen)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, FDP; Nein: Die Grünen; Die Linke; Enthaltung: SPD)
2	21. Mai 2010	Stab MechG	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)	keine	Angenommen (Ja: CDU/CSU, FDP; Nein: Die Linke; Enthaltung: SPD, Bündnis 90/Die Grünen)	Angenommen (Abstimmungsverhalten nicht protokolliert)
3	29. September 2011	1. Ände- rung Stab MechG	Angenommen: (a) § 3 (Ja: CDU/CSU, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: SPD, Die Linke); (b) restliche Änderungen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/ Die Grünen; Nein: Die Linke)	SPD (abgelehnt mit den Stimmen aller anderen Fraktionen)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)
4	27. April 2012	2. Ände- rung Stab MechG	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Nein: Die Linke; Enthaltung: Bündnis 90/Die Grünen)	Bündnis 90/Die Grünen (abgelehnt mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP; Enthaltung: SPD, Die Linke)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)
5	29. Juni 2012	„Fiskal- vertrag“	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke; Enthaltung: drei Mitglieder der Fraktion der SPD)	keine	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke, drei SPD-Abgeordnete)	Angenommen (Abstimmungsverhalten nicht protokolliert)
6	29. Juni 2012	ESM- Gesetz	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Enthaltung: Die Linke, drei Mitglieder der Fraktion der SPD)	keine	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke, drei SPD-Abgeordnete)	Angenommen (Abstimmungsverhalten nicht protokolliert)
7	29. Juni 2012	ESMFinG	Angenommen: (a) §§ 3-7 (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke); (b) § 1 Abs. 3 (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Nein: Die Linke; Enthaltung: Bündnis 90/Die Grünen; (c) § 2 Satz 3 (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)	SPD (abgelehnt mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP; Die Linke; Enthaltung: Bündnis 90/Die Grünen; Bündnis 90/Die Grünen (abgelehnt mit den Stimmen aller anderen Fraktionen))	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)	Angenommen (Abstimmungsverhalten nicht protokolliert)
8	29. Juni 2012	Änderung Art. 136 AEUV	keine	SPD, Bündnis 90/Die Grünen (abgelehnt mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP; Enthaltung: Die Linke)	Angenommen (Ja: CDU/CSU, SPD, FDP; Bündnis 90/Die Grünen; Nein: Die Linke)	Angenommen (Abstimmungsverhalten nicht protokolliert)

Quelle: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (<http://dipbt.bundestag.de>); eigene Analyse und Auswertung der Beschlussempfehlungen und Berichte.

die neu definierten Mitwirkungsrechte des Haushaltausschusses bei Eilbedürftigkeit gemäß § 3 Abs. 3 StabMechG. Hier drängten die Sozialdemokraten darauf, dass bei Änderungen des Rahmenvertrages der EFSF, bei der Überführung von Rechten und Verpflichtungen aus der EFSF in den ESM sowie im Falle des erstmaligen Antrags eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes für eine Notmaßnahme stets der Bundestag seine Beteiligungsrechte wahrzunehmen habe und diese nicht, wie im Änderungsantrag der Regierungsfraktionen vorgesehen, auf den Haushaltausschuss übertragen könne, was ebenfalls von allen anderen Fraktionen abgelehnt wurde.⁵⁶ Abgelehnt wurde auch der Antrag der Grünen, die in den Beratungen zur zweiten Änderung des StabMechG gefordert hatten, dass eine Anhörung im Haushaltausschuss durchzuführen sei, wenn dies von einem Viertel seiner Mitglieder *oder* von mindestens zwei Fraktionen unterstützt wird – und nicht nur dann, wenn beide Bedingungen erfüllt sind.⁵⁷

Die Änderungsanträge der rot-grünen Oppositionsfraktionen zum ESMFinG beschränkten sich ebenfalls auf die Kompetenzen des Haushaltausschusses, nun bei Beschlüssen im Rahmen des neu gegründeten ESM: Der Gesetzentwurf sah in § 5 Abs. 4 vor, dass der von Deutschland nach Artikel 5 Absatz 1 des ESM-Vertrags ernannte Gouverneur und dessen Stellvertreter verpflichtet sind, den Haushaltausschuss auf Verlangen mindestens eines Viertels seiner Mitglieder, unterstützt von mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss, zu informieren und ihm Auskünfte zu erteilen. Hier beantragte die SPD-Fraktion, dass dies nicht von mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss gefordert werden muss, sondern lediglich von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder. Zudem sollte ein Antrag oder eine Vorlage der Bundesregierung entsprechend § 70 GOBT an den Haushaltausschuss überwiesen werden können, ohne dass – wie in § 5 Abs. 6 ESMFinG festgeschrieben – diese Überweisung von einem Viertel der Mitglieder des Haushaltausschusses und von mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss unterstützt werden muss. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verlangte in einem eigenen Antrag, dass das Plenum des Bundestages die Befugnisse des Sondergremiums (§ 6 ESMFinG) jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben kann. Beide Anträge wurden mit deutlichen Mehrheiten abgelehnt.⁵⁸

In einem gemeinsamen Entschließungsantrag zum Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 136 AEUV forderten die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Ausschuss auf zu beschließen, dass der Bundestag die Bundesregierung auffordern solle, den ESM als Angelegenheit der Europäischen Union nach Artikel 23 GG zu behandeln, was bei der Abstimmung eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich gemacht hätte. Auch dieser Antrag wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen abgelehnt (obwohl über das ESM-Gesetz später doch mit Zweidrittelmehrheit entschieden wurde, um Organklagen vor dem Bundesverfassungsgericht vorzubeugen).⁵⁹ Die

⁵⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 26. September 2011, BT-Drs. 17/7130, S. 8 – 9.

⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 25. April 2012, BT-Drs. 17/9435, S. 6.

⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) vom 28. Juni 2012, BT-Drs. 17/10172, S. 9.

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss) vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10159, S. 7.

Regierungsfraktionen haben sich also nicht einmal bei verfahrensrechtlichen Fragen kompromissbereit gezeigt, sondern sämtliche Änderungsvorschläge der Opposition abgewiesen.

5.2. Abstimmungen über Beschlussempfehlungen in Ausschuss und Plenum

Auch die Beschlussempfehlungen an den Bundestag, die gesamten (teilweise geänderten) Gesetzentwürfe anzunehmen, wurden nicht nur von den Mitgliedern der Regierungsfraktionen, sondern abgesehen von der Linkspartei auch von den Ausschussmitgliedern der Oppositionsfraktionen mehrheitlich unterstützt. Nur bei den ersten beiden Gesetzentwürfen, dem WFStG und dem StabMechG, hatten sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen noch enthalten; beim „Fiskalvertrag“ und beim ESM-Gesetz votierten jeweils drei Mitglieder der SPD-Fraktion mit Nein. Die Abstimmungen über die Gesetzentwürfe im Plenum wurden also in den Ausschüssen bereits vorgezeichnet, das heißt trotz erheblicher inhaltlicher Differenzen über die konkrete Ausgestaltung der Euro-Rettungsmaßnahmen zwischen den Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Ausschuss (siehe oben) trugen SPD und Grüne die Beschlüsse am Ende mit. Dies gilt ausdrücklich auch für den „Fiskalvertrag“ und das ESM-Gesetz, obwohl über diese Gesetze im Bundestag mit Zweidrittelmehrheit entschieden wurde, so dass die Ausschussmitglieder ihren Fraktionskollegen durch eine Nein-Stimme hätten nahelegen können, in der zweiten beziehungsweise dritten Beratung ebenfalls gegen das Gesetz zu stimmen (und es damit zu kippen).

Anschließend nahm auch das Plenum alle Beschlussempfehlungen der Ausschüsse in den zweiten Beratungen mehrheitlich an, das heißt sämtliche Änderungen der Gesetzentwürfe durch die Ausschüsse wurden in die Gesetze überführt. Wieder stimmten die Oppositionsfraktionen überwiegend zu, nur bei der Abstimmung über die Beschlussempfehlung zum WFStG enthielt sich die SPD, während die Linke wie schon bei den Abstimmungen im Ausschuss mit Nein votierte. Das Abstimmungsverhalten der Fraktionen über die weiteren Beschlussempfehlungen wurde in den Plenarprotokollen nicht festgehalten, sondern nur notiert, dass die Gesetzentwürfe in den zweiten Beratungen angenommen wurden. Da jedoch in den direkt anschließenden Schlussabstimmungen, die alle mit namentlicher Abstimmung durchgeführt wurden, die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mehrheitlich mit Ja votierten, kann mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sie auch in den zweiten Beratungen den Gesetzentwürfen zugestimmt hatten.

6. Fazit: Die Rolle der Ausschüsse des Bundestages in der Euro-Krise

Im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU verfügen der Bundestag und seine Ausschüsse bei der Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen über gewichtige legislative Vetorechte. Tatsächlich haben die federführenden Ausschüsse in sieben von acht Fällen mitunter weitreichende Änderungsvorschläge in ihre Beschlussempfehlungen aufgenommen. Selbst in der Euro-Krise gilt also der oft zitierte Ausspruch des früheren Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Peter Struck, dass kein Gesetz den Bundestag so verlässt, wie es eingebracht worden ist. Allerdings betrafen die Vorschläge ganz überwiegend formalrechtliche Aspekte der Parlamentsbeteiligung, die keine Nachverhandlungen der auf

europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen zur Euro-Rettung erforderlich machten. Der Bundestag konnte also unabhängig von den europäischen Vertragspartnern über die Gesetzentwürfe beschließen, weil die Änderungen innerstaatlich umgesetzt werden konnten. Zudem waren die vorgenommenen Ergänzungen der Gesetzestexte fast alle durch vorherige Urteile des Bundesverfassungsgerichts angestoßen und mit den Regierungsfraktionen koordiniert worden. Somit agierten die Ausschüsse weniger als Gestalter, sondern vornehmlich als Verwalter von Euro-Rettungsmaßnahmen.

Daneben ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Ausschüssen aufgrund des komplexen Mehrebenensystems der EU gerade in der Euro-Krise enge Grenzen der Einflussnahme gesetzt waren, selbst wenn sie inhaltliche Änderungen angestrebt hätten. Die Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen enthielten zwar Ermächtigungen über die von Deutschland maximal bereitzustellenden Haftungssummen, aber keine Festlegungen, unter welchen Voraussetzungen diese Hilfen Staaten der Eurozone zur Verfügung gestellt werden. Die Ausschüsse hätten dem Bundestag zwar empfehlen können, die Gesamtsumme der Gewährleistungen zu reduzieren oder Kreditvergaben insgesamt zu unterbinden, aber sie konnten keinen Einfluss nehmen auf die genauen Modalitäten der geforderten Sparmaßnahmen und Strukturreformen, die Länder erfüllen müssen, damit ihnen Kredite gewährt beziehungsweise Finanzhilfen ausbezahlt werden. Diese Bedingungen werden von den Finanzministern in der Eurogruppe beziehungsweise im ESM-Gouverneursrat verhandelt und anschließend von Vertretern der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF überwacht (Art. 13 Abs. 1-7 ESM-Vertrag).⁶⁰

Diese auf die lokalen Bedingungen des jeweiligen Landes zugeschnittenen Programme müssen dem Bundestag ebenfalls zur Abstimmung vorgelegt werden, bevor der deutsche Vertreter in der Eurogruppe beziehungsweise im ESM-Gouverneursrat abschließend zu stimmen darf (siehe oben). Allerdings beruhen sie formal auf Anträgen des Bundesministeriums der Finanzen zur Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Bundestages gemäß § 3 Abs. 1 StabMechG beziehungsweise § 4 Abs. 2 ESMFinG, die anders als ordentliche Gesetzentwürfe nicht obligatorisch zur Beratung an die Ausschüsse überwiesen werden. Zwar hat der Haushaltausschuss diese Anträge im Wege der Selbstbefassung beraten, und es ist nicht auszuschließen, dass er seine Interessen über informelle Kanäle in den Entscheidungsprozess einfließen lassen konnte. Allerdings durfte er dem Plenum keine Beschlussempfehlungen übermitteln, da die Ausschüsse dazu gemäß § 62 Abs. 1 GOBT nur dann berechtigt sind, wenn ihnen Vorlagen vom Bundestag überwiesen werden. Als Konsequenz erhielten die Abgeordneten gerade zu den umfangreichsten und wirtschaftspolitisch kompliziertesten Maßnahmenpaketen, zu denen konkrete inhaltliche Änderungsvorschläge formulierbar gewesen wären, keine Beschlussempfehlungen und waren somit gezwungen, sich in kürzester Zeit eine eigene Meinung zu bilden.⁶¹

60 Siehe dazu *Matthias Mors / Stefan Appel*, Die Politik der Troika am Beispiel Griechenlands, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 12. Jg. (2014), H. 2/3. S. 335 – 363.

61 Allein der Antrag des Bundesministeriums für Finanzen zur Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 3 Absatz 1 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (StabMechG) für Notmaßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zugunsten der Hellenischen Republik (BT-Drs. 17/8731) vom 27. Februar 2012 umfasst inklusive Anlagen nicht weniger als 736 Seiten; siehe zu den hohen fachlichen Anforderungen an Bundestagsabgeordnete *Aron Buzogány / Sabine Kropp*, Sisyphos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Euro-Krise, in: Zeitschrift für Politikberatung, 6. Jg. (2013), H. 1, S. 3 – 14.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Konstellation konnten die Oppositionsfaktionen in den Ausschüssen keinerlei Akzente setzen, obwohl sie in mehrfacher Hinsicht mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Euro-Rettungsmaßnahmen nicht einverstanden waren. Eine Überweisung der Anträge zur Beratung an die Ausschüsse hätte vom Bundestag mit einfacher Mehrheit beschlossen werden müssen, das heißt es handelt sich hier nicht um ein parlamentarisches Minderheitsrecht, das gegen die Regierungsfraktionen hätte durchgesetzt werden können. Somit konnten die Vertreter der Opposition in den Ausschussberatungen zu den Gesetzentwürfen lediglich beantragen, der Bundestag möge in einer Stellungnahme die Regierung auffordern, sich in den verantwortlichen EU-Gremien für eine andere finanz- und wirtschaftspolitische Problemlösungsstrategie einzusetzen, was jedoch mit der Mehrheit der Stimmen der Regierungsfraktionen stets abgelehnt wurde. Die Ausschüsse bildeten also auch in stürmischen Zeiten der Euro-Krise kein Forum für einen interfraktionellen Ausgleich, sondern spiegelten die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Regierung und Opposition wider. Insofern gilt weiterhin der Befund von *Sabine Lemke-Müller*, dass „Oppositionsabgeordnete (...) die Ausschüsse keinesfalls als Verhandlungsarenen [erleben], da sich in ihnen die Mehrheit mit großer Regelmäßigkeit durchzusetzen weiß“⁶².

Vor diesem Hintergrund ist es jedoch überraschend, dass die rot-grüne Opposition ihre Interessen nicht einmal in der Beratung der Gesetzentwürfe zur Umsetzung von ESM und „Fiskalvertrag“ zur Geltung bringen konnte, obwohl diese Gesetze eine Zweidrittelmehrheit im Plenum erforderten. Insbesondere der „Fiskalvertrag“ wurde im Haushaltsausschuss höchst kontrovers diskutiert. Während die Regierungsfraktionen die darin festgeschriebenen Sparmaßnahmen als zielführend verteidigten, forderten SPD und Bündnis 90/Die Grünen mehr Investitionen und Wachstumsimpulse, um die Wirtschaftskraft in verschuldeten Euroländern wieder anzukurbeln. Dennoch haben die Oppositionsfaktionen keine Änderungsanträge gestellt und sogar die Beschlussempfehlung, abgesehen von der Linkspartei, mehrheitlich unterstützt, das heißt sie haben von ihrer Vetoposition zumindest in der Phase der Ausschussberatung keinen Gebrauch gemacht. Die Frage, ob und inwieweit es der parlamentarischen Opposition gelungen ist, ihre Interessen auf anderen (informellen) Wegen durchzusetzen, muss im Rahmen dieses Beitrags naturgemäß offen bleiben.

62 *Sabine Lemke-Müller*, Abgeordnete im Parlament: Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundes- tages, Rheinbreitbach 1999, S. 74.