



**SACHVERSTÄNDIGENRAT**  
zur Begutachtung der  
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

---

# Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine Umsetzung des Schuldentilgungspaktes des Sachverständigenrates

---

Gutachten  
im Auftrag  
des Sachverständigenrates zur Begutachtung  
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung  
von  
Prof. Dr. Frank Schorkopf  
(Göttingen)

## **Zusammenfassender Bericht**

Der Sachverständigenrat strebt mit dem Vorschlag eines Schuldentilgungspaktes die Ziele an, kurzfristig die akuten Refinanzierungsprobleme einzelner Euro-Mitgliedstaaten zu lösen und die Wirtschafts- und Währungsunion langfristig zu einer effektiven Stabilitätsordnung zu machen. Der zentrale Gedanke des Vorschlages ist, diejenigen öffentlichen Schulden der Euro-Mitgliedstaaten, die den Referenzwert von 60% des Bruttoinlandsprodukts übersteigen, in einen Tilgungsfonds mit gemeinschaftlicher Haftung auszulagern (Schuldentilgungsfonds).

Die Solidität der nationalen Finanzpolitik in den Euro-Mitgliedstaaten soll mit einer zweiten Säule durch den Fiskalvertrag gewährleistet werden. Eine dritte Säule des Schuldentilgungspaktes ist eine Insolvenzordnung für Euro-Mitgliedstaaten, die einerseits gelten soll, sobald die in den Tilgungsfonds eingelagerten Schulden getilgt sind, andererseits die Mitgliedstaaten schon gegenwärtig disziplinieren soll und auch auf die Umschuldung der hochverschuldeten Mitgliedstaaten in Anpassungsprogrammen anwendbar wäre.

Mit dem Vorschlag verfolgt der Sachverständigenrat ein verfassungsmäßiges Ziel: eine effektive Stabilitätsordnung für die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Der Schuldentilgungsfonds ist ein Instrument, das die Voraussetzungen zwischen den Euro-Mitgliedstaaten schaffen soll, um dieses Ziel langfristig zu erreichen. Mit seiner Einrichtung soll zugleich der entscheidende Beitrag zur Lösung der akuten Probleme bei der Refinanzierung einzelner Mitgliedstaaten geleistet werden.

Der Schuldentilgungspakt qualifiziert sich in einer Zeit der fortgesetzten und schwerwiegenden Verstöße gegen den Referenzwert grundsätzlich für die politische Unterstützung Deutschlands. Die teilweise Tilgung von Altschulden und der gleichzeitige Versuch, laufende Haushalte ohne relevante Kreditaufnahmen auszugleichen, ist auch ein verfassungsrechtlich anerkanntes Ziel, das durch die Föderalismusreform II aus dem Jahr 2009 noch einmal an Bedeutung gewonnen hat. Mit der Ratifikation des Fiskalvertrages wird der Abbau der Schulden über dem 60%-Referenzwert innerhalb von 20 Jahren zu einer völkerrechtlichen Pflicht der Vertragsstaaten werden.

Die Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat haben gleichwohl ein politisches Ermessen, zwischen konkurrierenden Vorschlägen und Problemlösungsstrategien auszu-

wählen, so dass es keine verfassungsrechtliche Pflicht gibt, für den Schuldentilgungspakt zu optieren.

Der Schuldentilgungsfonds kann in einer Weise konstruiert werden, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit den verfassungsrechtlichen Maßstab erfüllt, den das Grundgesetz und die konkretisierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Übernahme finanzieller Gewährleistungen und die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages stellen.

Mit dem Schuldentilgungspakt würde eine komplexe Struktur errichtet, die auf einer Reihe von Vorannahmen und Bedingungen beruht. Dieser Regelungszusammenhang müsste zwischen den teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten verbindlich durch einen völkerrechtlichen Vertrag vereinbart werden.

Aufgrund des engen thematischen Bezugs zu den Zielen und Inhalten der Wirtschafts- und Währungsunion stünde der Vertrag in einem „Ergänzungsverhältnis“ zum Recht der Europäischen Union. Dies hätte zur Folge, dass es sich bei dem Vertrag um eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ handeln würde. Die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 bis 5 und 7 GG iVm den Begleitgesetzen wären bereits „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ einzuhalten.

Da dem Grundgesetz und der konkretisierenden Verfassungsrechtsprechung kein exakter Schwellenwert zu entnehmen ist, an dem die Übernahme von finanziellen Gewährleistungen verfassungswidrig werden würde, können ex-ante keine verlässlichen Prognosen über die Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Modells getroffen werden. Eine aussagekräftige Kategorie für die verfassungsrechtliche ex-ante Beurteilung des Schuldentilgungsfonds könnte eine hypothetische Tragfähigkeitskontrolle sein.

Die Kontrollfrage wäre, wie es um die deutsche Refinanzierungsmöglichkeit stünde, wenn eine Gewährleistungsübernahme wegen eines Haftungsfalles finanzwirksam werden würde. Wenn der Haftungsfalle einen Umfang annähme, der die deutschen Refinanzierungskosten auf ein Niveau brächte, dass die deutsche Staatsverschuldung nicht mehr tragfähig sein würde, wäre die Grenze zur Verfassungswidrigkeit überschritten. Die hypothetische Tragfähigkeitskontrolle anhand der wahrscheinlichen Refinanzierbarkeit eines Haftungsfalles stellt also die deutsche Bonität in den Mittelpunkt.

Als zweite Regel für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit eines Schuldentilgungsfonds lässt sich der Bedingungszusammenhang formulieren, wonach die Verfassungsmäßigkeit eines Tilgungsfondsmodells umso höher ist, je geringer das Gesamtvolumen der Haftung, das Ausfallrisiko und die innerstaatlichen Folgen eines Haftungsfalles sind. Dabei sind alternative Rettungs- oder Stillhalte-Szenarien, soweit diese seriös prognostizierbar sind, dahingehend zu berücksichtigen, welches Szenario sich näher am verfassungsgewollten Zustand bewegt.

Ein Schuldentilgungsfonds, der auf dem Modell der gesamtschuldnerischen Haftung für den ausgelagerten Schuldenanteil aller teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten beruht, würde mit seinem bereinigten Gewährleistungsumfang für die Bundesrepublik Deutschland in Höhe von zwei Billionen Euro derzeit mit hoher Wahrscheinlichkeit die Tragfähigkeitskontrolle nicht bestehen und verfassungswidrig sein. Es ist nicht ausgeschlossen, bedarf aber erheblicher weiterer Begründung, dass die für den Schuldentilgungsfonds zusätzlich vorgesehenen Risiko- und Ausfallbegrenzungen sowie die zweckgebundene Abgabe die Haftungssumme in einem Umfang verringern können, dass der Grenzbereich zur Verfassungsmäßigkeit überschritten wird.

Ein Schuldentilgungsfonds, der auf dem Modell der teilschuldnerischen Haftung für den ausgelagerten Schuldenanteil aller teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten beruht, hätte mit seinem Gewährleistungsumfang für die Bundesrepublik Deutschland von zusätzlich 560 Mrd. Euro die Aussicht, die Tragfähigkeitskontrolle zu bestehen und als verfassungsmäßig eingeordnet zu werden. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die Haftungssumme ebenfalls durch Risiko- und Ausfallbegrenzungen verringert werden könnte. Das teilschuldnerische Modell hätte den Nachteil, dass die erwarteten Zinseffekte für die Refinanzierung der Staatsschulden möglicherweise nicht einträten und damit einer der wesentlichen Effekte des Schuldentilgungsfonds nicht erreicht werden würde.

Der Schuldentilgungsfonds unterscheidet sich von den Vorschlägen zu einer gesamtschuldnerischen Haftung der Euro-Mitgliedstaaten für ihre Staatsanleihen (Euro-Bonds) durch das Kriterium der befristeten Haftung zum Zwecke des Schuldenabbaus. Zwischen der begrenzten Laufzeit des Fonds und der eigenverantwortlichen Schuldentilgung bis zum 60%-Referenzwert besteht ein Finalzusammenhang. Dieser unterscheidet den Vorschlag strukturell und qualitativ von den anderen Modellen, die die gemeinsame Haftung für die Staatenfinanzierung und die Rückführung der bestehenden Verschuldung voneinander trennen und dies zukunfts offen ausgestalten wollen.

Die Befristung finanzieller Gewährleistungen ist eines der tragenden Motive in der Verfassungsrechtsprechung, weil die zeitliche Begrenzung ein Indiz dafür ist, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments nicht dauerhaft und substantiell beeinträchtigt ist. Das Budgetrecht ist seiner Struktur nach ein periodisch zu betätigendes Recht des Parlaments. Die demokratisch gewählten Volksvertreter sollen die Möglichkeit haben, entsprechend ihrem zeitlich begrenzten Mandat über das Budgetrecht politisch gestalten zu können.

Grundsätzlich erfüllt der Schuldentilgungsfonds dieses Kriterium, auch wenn die geplante Laufzeit fünf Wahlperioden zum Deutschen Bundestag umfassen würde. Dem modernen Verfassungsstaat sind auch langfristige finanzielle Bindungen – wie etwas in Bereich der Renten- und Sozialversicherung, bei langfristigen Anleihen oder aber bei der Folgebeseitigung von planerischer Entscheidung wie der Atomkraft – nicht unbekannt.

Die Hauptkritik, der Schuldentilgungsfonds habe keine realistische Perspektive für die praktische Durchsetzung, kann auf entsprechende Erfahrungen im Umgang mit dem Regelwerk der Wirtschafts- und Währungsunion verweisen. Dass die Euro-Mitgliedstaaten die Grundkonzeption des Tilgungsfonds während der Laufzeit verändern, kann durch institutionelle Sicherungen in den Vertragsgrundlagen erschwert werden. Mögliche Auslegungsspielräume in einem Vertrag könnten dadurch verengt werden, dass der Vertrag ausdrücklich befristet, auf einen Zeitraum von 25 Jahren, geschlossen wird, mit der Option, den Fonds bei vollständiger Tilgung der ausgelagerten Schulden auch schon zu einem früheren Zeitpunkt aufzulösen.

Für die Glaubwürdigkeit des Vorschlages und damit für dessen Akzeptanz durch die Marktakteure wäre die originäre Befristung des Vertrages eine konsequente Rechtsumsetzung des ökonomischen Konzepts. Auch wäre denkbar, eine Laufzeitverlängerung auszuschließen oder an besonders qualifizierte Verfahrenshandlungen zu knüpfen, etwa die Bestätigung durch jeweils ein Plebiszit in den beteiligten Euro-Mitgliedstaaten. Die Gefahr einer Regelverletzung kann nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Das Argument unrealistischer Erwartungen an die Regelbindung und Regeltreue der Vertragsparteien kann gleichwohl nicht den Ausschlag geben, den Vorschlag insgesamt abzulehnen. Letztlich würde damit die Konzeption der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft in Frage gestellt und mittelbar wäre eine europäische Zentralisierung der

Kompetenzen- und Entscheidungsstrukturen die Folge. Der demokratische Verfassungsstaat ist reformfähig.

Der Schuldentilgungsfonds ist in den Kontext der bestehenden „Rettungsmaßnahmen“ einzuordnen. Er könnte als eigenständige internationale Finanzorganisation gegründet, oder aber in bestehende Strukturen, wie insbesondere den Europäischen Stabilitätsmechanismus aufgenommen werden. Letzteres setzt voraus, dass der ESM-Vertrag und der Fiskalvertrag in Kraft treten werden.

Die Vorteile eines solchen Schritts lägen darin, dass der Schuldentilgungsfond auf bestehenden institutionellen Strukturen aufbauen könnte und zugleich eine Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis von Schuldentilgungspakt zum Euro-„Rettungsschirm“/ESM erkennbar wäre. Die Nachteile bestünden darin, dass die „Rettung“ von Euro-Mitgliedstaaten in Anpassungsprogrammen mit der Entschuldung strukturell „gesunder“ Mitgliedstaaten über dieselbe Einrichtung miteinander verbunden werden würde. Der ESM-Vertrag, der eine vom geplanten Schuldentilgungspakt abweichende Struktur der Vertragsparteien hat, müsste außerdem formal geändert und die Änderungen müssten erneut von den Vertragsparteien ratifiziert werden. Es mag deshalb als politisch einfacher empfunden werden, einen neuen, monothematischen Vertrag auszuhandeln und in nationalen Ratifikationsverfahren durchzusetzen.

Der Vorschlag des Sachverständigenrates ist noch nicht eindeutig, wie mit Euro-Mitgliedstaaten umzugehen ist, deren nationaler Schuldenanteil über 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre die möglicherweise angestrebte geordnete Insolvenz („Staateninsolvenzregime“) ein zusätzliches Risiko für das Budgetrecht, das bei der Beurteilung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages einbezogen werden müsste. Der Schuldentilgungspakt wäre gleichwohl auch ein institutionelles Bekenntnis zum Fortbestand der gemeinsamen Währung in der Europäischen Union, womit einer der wesentlichen Gründe beseitigt werden würde, der für das gegenwärtige Misstrauen der Marktakteure in die Wirtschafts- und Währungsunion ursächlich ist.

Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung ist zu berücksichtigen, dass der Schuldentilgungsfonds nicht als abstraktes Szenario entworfen ist, sondern mit dem Fonds die gegenwärtige (Schulden-)Krise der Europäischen Union überwunden werden soll. Die mit dem Fonds einhergehenden konkreten Haftungssummen lassen sich zwar nicht mit dem

abstrakten Hinweis auf noch höhere Risiken bei einem Scheitern der anderen „Rettungsversuche ausgleichen. Dass bei einem solchen Scheitern ebenfalls finanzielle Ausfallfolgen aufträten, ist jedoch insoweit von rechtlicher Bedeutung, als die Entscheidung für einen Schuldentilgungsfonds sich näher am verfassungsgewollten Zustand bewegen könnte, als alternative Schadensszenarien.

Die Krise kann eine tatsächliche Entwicklung nehmen, in der nach der Lösung mit den geringeren Belastungen und Folgen für den Verfassungsstaat gefragt wird – die bereits gestellten Begleitfragen nach den Kosten für einen Ausstieg aus dem Euro oder bei einem Rückzug einzelner Mitgliedstaaten aus dem Euro für Deutschland deuten an, dass diese Entwicklungsrichtung eingeschlagen ist.

## Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt und Fragestellung	8
B. Stellungnahme	14
I. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab	14
1. Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen	14
1.1 Parlamentarisches Budgetrecht	14
1.2 Verpflichtungsautomatismen und Höhe haushalts- bedeutsamer Belastungen	15
1.3 Schuldenbremsen	17
1.4 Preisstabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion	19
2. Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union	22
2.1 Integrationsklausel – Art. 23 GG	22
2.2 Konkurrierende Staatsziele und die Bedeutung von Faktizität	26
3. Mehrheitserfordernisse in Bundestag und Bundesrat	28
4. Grenzen gesetzgeberischer Gestaltung und Plebiszit	29
II. Anwendung des Verfassungsmaßstabs auf den Schuldentilgungspakt	33
1. Ziele des Paktes: Voraussetzungen für eine effektive Stabilitätsordnung	33
1.1 Staateninsolvenzregime – Referenzwert als Konkretisierung – verfassungsrechtlich anerkanntes Ziel – stabiles Junktim	33
1.2 Umsetzungsmöglichkeiten	36
2. Grundlagen und Struktur des Fonds	37
2.1 Vertragsrahmen – Organisationsregeln – Beschlussfassung – Sperrminorität – „Roll-in“ als Probephase – Regelverletzungen	37
2.2 Umsetzungsmöglichkeiten	42
3. Finanzvolumen des Fonds	44
3.1 Gesamtvolumen – keine exakten Schwellenwerte – hypothetische Tragfähigkeitskontrolle – Prognosespielraum	44
3.2 Umsetzungsmöglichkeiten	49
4. Besicherung der auszulagernden Schulden	52
4.1 Eignung zur Risikominimierung – Bedingungszusammenhang – Verteilungsregel	52
4.2 Umsetzungsmöglichkeiten	54
5. Befristete Laufzeit des Fonds	55
5.1 Befristung finanzieller Gewährleistungen – Negativbeispiel „Rettungsschirm“	55
5.2 Umsetzungsmöglichkeiten	56
6. Durchsetzung und Sanktionierung	60
6.1 Realistische Perspektive für die praktische Durchsetzung? – nicht tragfähige Prämisse der Hauptkritik – Rechtsgemeinschaft	60
6.2 Umsetzungsmöglichkeiten	62
C. Ergebnisse	67



## A. Sachverhalt und Fragestellung

1. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist in einer Krise. Diese Krise entwickelt sich öffentlich wahrnehmbar seit Oktober 2009, als die seinerzeit neue griechische Regierung den Saldo der Staatsverschuldung erstmals korrigierte, in Schüben. Sie hat mittlerweile weitere Mitgliedstaaten der Euro-Zone und die Europäische Union insgesamt erreicht. Seitdem die Staats- und Regierungschefs der Euro-Mitgliedstaaten im März 2010 erklärten, Griechenlands Zahlungsfähigkeit und die Stabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets zu sichern, sind zahlreiche weitere Maßnahmen ergriffen, Rechtsakte erlassen und Verträge geschlossen worden. Es besteht weitgehende Einigkeit, dass diese Handlungen die Strukturprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion bislang nicht lösen und dass insoweit nur ein Zeitraum eröffnet worden ist, in dem entsprechende Lösungen gefunden und umgesetzt werden können.
2. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden: Sachverständigenrat) hat in seinem Anfang November 2011 veröffentlichten Jahresgutachten 2011/12 deshalb einen Europäischen Schuldentilgungspakt vorgeschlagen, Mit dem Pakt soll ein ordnungspolitischer Rahmen für solide Staatsfinanzen in der Euro-Zone und zugleich ein stabiles Finanzsystem gewährleistet werden.<sup>1</sup> Der Sachverständigenrat hat den Vorschlag in seinem Sondergutachten vom 5. Juli 2012 erneuert und konkretisiert.<sup>2</sup>
3. Der Schuldentilgungspakt beruht auf drei Säulen: Der zentrale Gedanke ist, diejenigen öffentlichen Schulden der Euro-Mitgliedstaaten, die den Referenzwert von 60% des Bruttoinlandsprodukts übersteigen,<sup>3</sup> in einen Tilgungsfonds mit gemeinschaftli-

---

<sup>1</sup> Sachverständigenrat, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Ein Schuldentilgungspakt für Europa, 9. November 2011, S. 109-118, hier Ziff. 185; ders., Der Europäische Schuldentilgungspakt – Fragen und Antworten, Arbeitspapier 01/2012, Stand: 25. Januar 2012.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten, Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen, v. 5. Juli 2012, S. 11-22.

<sup>3</sup> Art. 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EU 2008 Nr. C 115/279, der den in Art. 126 Abs. 2 AEUV erwähnten Referenzwert konkretisiert.

cher Haftung auszulagern (Schuldentilgungsfonds). Die Solidität der nationalen Finanzpolitik in den Euro-Mitgliedstaaten soll – zweitens – durch den Fiskalvertrag gewährleistet werden. Ein drittes Element des Schuldentilgungspaktes ist eine Insolvenzordnung für Euro-Mitgliedstaaten, die gelten soll, sobald die in den Tilgungsfonds eingelagerten Schulden getilgt sind.<sup>4</sup> Die öffentlichen Schulden eines Euro-Mitgliedstaates würden demnach an einem Stichtag in den Anteil bis zu 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und den Anteil über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufgeteilt. Für den erstgenannten Schuldenanteil soll der Mitgliedstaat weiterhin selbst haften, für den Schuldenanteil über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestünde eine gesamtschuldnerische Haftung der am Tilgungsfonds beteiligten Euro-Mitgliedstaaten. Der Tilgungsfonds würde den überschießenden Schuldenanteil durch Primärmarktkäufe von Staatsanleihen mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren für den Tilgungszeitraum finanzieren. Er müsste sich zu diesem Zweck seinerseits am Kapitalmarkt durch Ausgabe von Anleihen refinanzieren. Gleichwohl soll jeder Euro-Mitgliedstaat seinen überschießenden Schuldenanteil innerhalb eines Zeitraums von 20 bis 25 Jahren aus eigenen Haushaltsmitteln nach einem verbindlichen Plan tilgen. Der Tilgungsfonds würde nach Ablauf dieses Zeitraums aufgelöst, beruht das Modell doch auf der Annahme, dass die Euro-Mitgliedstaaten den verbindlichen Tilgungsplan vollständig erfüllen und den überschießenden Schuldenanteil vollständig abgebaut haben werden.

4. Der Schuldentilgungsfonds müsste, nach Ansicht des Sachverständigenrates, mit einer Reihe weiterer Verpflichtungen und institutioneller Sicherungen verbunden werden:

- Die teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten hätten in ihre Verfassungen eine Schuldenbremse aufzunehmen, die das weiterhin selbst verantwortete strukturelle Staatsdefizit bei höchstens 0,5% des Bruttoinlandsprodukts hielte.<sup>5</sup> Die Schul-

---

<sup>4</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 19.

<sup>5</sup> Diese Forderung wird von Art. 3 Abs. 1 Buchst. b des Vertrages vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag – FV) aufgenommen. Der Vertragstext ist in einer englisch-deutschen Fassung abgedruckt in BT-Drs. 17/9046, S. 6-17. Mit dem Inkrafttreten des Fiskalvertrages wäre diese Säule des Schuldentilgungspaktes be-

denbremse müsste gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten den 60%-Referenzwert für die Staatsverschuldung, für die weiterhin die Alleinhaftung besteht, nicht überschreiten. Etwaige Verstöße gegen diese Verpflichtung müssten ohne die Beteiligung politischer Gremien unmittelbar sanktioniert werden.

- Die teilnehmenden Mitgliedstaaten müssten in ihrem nationalen Steuersystem eine Abgabe benennen oder neu einführen, deren Aufkommen unmittelbar in den Tilgungsfonds fließen würde und ggf. als Sicherheit dienen könnte.
- Die teilnehmenden Mitgliedstaaten müssten einen Teil, der Sachverständigenrat nennt einen Betrag in Höhe von 20% der vom Tilgungsfonds übernommenen nationalen Schulden, ihrer nationalen Währungsreserven (Devisen und/oder Gold) verpfänden, um die Haftungsrisiken zu begrenzen und eine Eigenbeteiligung im Haftungsfall sicher zu stellen.
- Außerdem soll gemeinsam eine „mittelfristige Wachstums- und Konsolidierungsstrategie“ für teilnehmende Euro-Mitgliedstaaten festgelegt werden, die notwendige nationale Strukturreformen benennt und eine Kontrolle der jeweiligen öffentlichen Aufgaben ermöglicht.

Eine wichtige Funktion soll schließlich eine Übergangsphase von fünf bis sechs Jahren erfüllen, während derer die Mitgliedstaaten ihren überschießenden Schuldenanteil Stück für Stück in den Tilgungsfonds einlagern („Roll-in“). Für diesen Zeitraum wären Konsolidierungsvereinbarungen abzuschließen, in denen sich die teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten zur Einhaltung bestimmter Bedingungen verpflichten (Konditionalität). Während dieser Übergangsphase bestünde die Möglichkeit, die Haftungsübernahme auszusetzen, wenn der teilnehmende Mitgliedstaat diese begleitenden Pflichten nicht oder nur unzureichend erfüllte.<sup>6</sup>

---

reits errichtet, wenngleich nicht alle Vertragsparteien des Fiskalvertrages die Schuldenbremse in nationalen Bestimmungen verankern werden, die „Verfassungsrang“ haben, vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 FV.

<sup>6</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten, Anm. 1, Ziff. 187, 190.

5. Auf der institutionellen Seite enthält der Vorschlag des Sachverständigenrates bislang Eckpunkte. Der Schuldentilgungsfonds stehe allein den Euro-Mitgliedstaaten offen, für die sich noch kein Solvenzproblem abzeichne und auch kein Anpassungsprogramm beschlossen worden sei.<sup>7</sup> Der Schuldentilgungspakt ist als präventives Instrument entworfen,<sup>8</sup> das zugleich als Krisenmechanismus dienen kann.<sup>9</sup> Er wäre in der Form eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Euro-Mitgliedstaaten abzuschließen. Nach dem Inkrafttreten des Vertrages könnten weder die Zahl der teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten, noch die über den Tilgungsfonds refinanzierte nationale Schuld verändert werden. Denkbar ist auch, dass dieses Instrument in bestehende europäische Vertragsstrukturen aufgenommen würde,<sup>10</sup> was jedoch wiederum eine ratifikationsbedürftige Vertragsänderung voraussetzte. Aus dem Vorschlag folgt die Notwendigkeit, den Schuldentilgungsfonds mit einer rechtsfähigen Organisationsstruktur auszustatten, die den Fonds verwaltet und diesen nach außen vertritt.
6. Der Vorschlag für einen Schuldentilgungspakt steht im krisenspezifischen Kontext der Debatte um eine gesamtschuldnerische Haftung der Euro-Mitgliedstaaten für ihre nationalen öffentlichen Schulden. Dieser kontextuelle Zusammenhang wird einerseits getragen von der öffentlichen Debatte, die den Vorschlag des Sachverständigenrates unter dem Stichwort „Euro-Bonds“<sup>11</sup> einordnet. Andererseits belegen diesen Zusammenhang der Zeitpunkt des Vorschlages und dessen inhaltliche Gegensätzlichkeit zu bereits vorhandenen Euro-Bonds-Modellen. Letzteres gilt insbesondere

---

<sup>7</sup> Anpassungsprogramme bestehen derzeit für Griechenland, Irland und Portugal, Zypern hat einen Antrag gestellt; für Spanien und Italien sind Finanzhilfen beschlossen worden, die im formellen Sinn jedoch kein Anpassungsprogramm sind.

<sup>8</sup> Sachverständigenrat, Fragen und Antworten, Arbeitspapier 01/2012, S. 4.

<sup>9</sup> Dass der Schuldentilgungsfonds auch ein Krisenmechanismus in Bezug auf die Lage in Spanien und Italien sein kann, zeigen die aktualisierten Berechnungen des Sachverständigenrates, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 33.

<sup>10</sup> Der Sachverständigenrat weist in seinem Sondergutachten ausdrücklich darauf hin, dass der Schuldentilgungsfonds auch in den ESM integriert werden könnte, Anm. 2, Ziff. 31.

<sup>11</sup> Für die maßgeblichen Vorschläge für diese Debatte siehe Europäische Kommission, Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, KOM (2011) 818 endgültig v. 23. November 2011; Paul De Grauwe/Wim Moesen, Gains for All: A proposal for a common Euro-bond, *Intereconomics* May/June 2009, S. 132-141; Christian Hellwig/Thomas Phillipon, Eurobills, not Eurobonds, *VoxEU.org*, 2. Dezember 2011; Markus K. Brunnermeier/Luis Garicano u.a., *European Safe Bonds: ESBies*, *Euronomics.com* v. 26. September 2011.

für den Vorschlag, eine gesamtschuldnerische Haftung für den Schuldenanteil bis 60% des Bruttoinlandsprodukts einzuführen (*blue bonds*), während der Schuldenanteil jenseits des 60%-Referenzwertes weiterhin in die alleinige Verantwortung der Euro-Mitgliedstaaten fallen soll (*red bonds*).<sup>12</sup>

7. Die Debatte über „Euro-Bonds“, die Teil des allgemeinen Diskurses über die Lösung der Krise der Europäischen Union ist, wird zunehmend auch mit juristischen Argumenten geführt. Die juristische Argumentation zu „Euro-Bonds“ wird dabei verwooben mit der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung über die Vereinbarkeit der zahlreichen „Rettungsmaßnahmen“ seit März 2010 mit dem Recht der Europäischen Union (Unionsrecht) und mit dem deutschen Verfassungsrecht. Diese Auseinandersetzung wird maßgeblich getragen und strukturiert durch die europabezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,<sup>13</sup> insbesondere durch die neuesten Urteile des Zweiten Senats vom 7. September 2011 zu den Griechenland-Hilfen und dem Euro-„Rettungsschirm“<sup>14</sup> und vom 28. Februar 2012 zu den Beteiligungsrechten des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungs-Fazilität (EFSF).<sup>15</sup> Darüber hinaus gibt es eine Reihe von rechtswissenschaftlichen Aufsät-

---

<sup>12</sup> Jacques Depla/Jakob von Weizsäcker, The Blue Bond Proposal, bruegelpolicybrief, Issue 2010/03, Mai 2010; dies., Blue Bonds 2.0, Presentation before the European Parliament v. 10 Januar 2012; die von der Europäischen Kommission, Anm. 11, vorgeschlagene Option 2 nimmt das Blue-Bond-Modell auf, ebd., S. 14 ff.; siehe die ausdrückliche Bezugnahme in Sachverständigenrat, Fragen und Antworten, Anm. 8, S. 7.

<sup>13</sup> BVerfGE 89, 155 ff – Maastricht (1993); 97, 350 ff. – Euro-Einführung (1998); 123, 267 ff. – Lissabon (2009); 126, 286 ff. – Honeywell/Mangold (2010).

<sup>14</sup> BVerfG, Urt. v. 7. September 2011, 2 BvR 987/10 u.a., Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 ff. – Euro-Rettungsschirm.

<sup>15</sup> BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 31 (2012), S. 495 ff. – 9er-Gremium. Es ist zu erwarten, dass die Entscheidungen zu den beim BVerfG anhängigen Verfahren betreffend das Ratifikationsgesetz zum ESM-Vertrag und zum Fiskalvertrag (Az.: 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12 und 2 BvE 6/12) weitere einschlägige Aussagen enthalten werden; der Zweite Senat hat über die Eilanträge am 10. Juli 2012 mündlich verhandelt, siehe BVerfG, Pressemitteilung 47/2012 v. 2. Juli 2012, die Urteilsverkündung ist auf den 12. September 2012 terminiert worden, Pressemitteilung 55/2012 v. 16. Juli 2012, jeweils zugänglich unter [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de).

zen, Gutachten und institutionellen Stellungnahmen, die sich mit einschlägigen unions- und verfassungsrechtlichen Fragen auseinander setzen.<sup>16</sup>

8. Vor diesem tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund bin ich vom Sachverständigenrat beauftragt worden, eine Expertise mit dem Thema

„Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine Umsetzung des Schuldentilgungspaktes des Sachverständigenrates“

anzufertigen. Das setzt zunächst eine Vergewisserung über den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab voraus, wie er sich aus dem Grundgesetz und der konkretisierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt (B. I.). In einem zweiten Schritt sind die einzelnen Bausteine des Vorschlags für einen Schuldentilgungsfonds an diesem Maßstab zu prüfen und denkbare Gestaltungsmöglichkeiten für einen Schuldentilgungsfonds zu diskutieren (B. II.).

---

<sup>16</sup> Matthias Ruffert, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht: Anmerkungen zum Urteil vom 7. September 2011, *Europarecht* 46 (2011), S. 842-855; Daniel Thym, Anmerkung zum BVerfG-Urteil v. 7. September 2011, *Juristenzeitung* 66 (2011), S. 1011-1015; Franz C. Mayer/Christian Heidfeld, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, *Neue Juristische Wochenschrift* 65 (2012), S. 422-427; Sebastian Müller-Franken, Eurobonds und Grundgesetz, *Juristenzeitung* 67 (2012), S. 219-225; Werner Heun/Alexander Thiele, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, *Juristenzeitung* 2012 (i.E.); Christoph Herrmann, Kurzgutachten – Europarechtliche Zulässigkeit der Einführung des „Schuldentilgungsfonds“, Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, 21. März 2012; ders., Ergänzendes Kurzgutachten – Verfassungsrechtliche Aspekte der Zulässigkeit der Einführung eines „Schuldentilgungsfonds“, Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, 5. Juni 2012, siehe dazu die gemeinsamen Stellungnahmen des Bundesministeriums der Finanzen und des Auswärtigen Amtes v. 4. und 6. Juni 2012; Deutsche Bundesbank, Zur gemeinschaftlichen Haftung für Staatsschulden und zum Vorschlag eines Schuldentilgungsfonds, Monatsbericht Juni 2012, S. 8-10; Martin Nettesheim, Der Schuldentilgungsfonds, Gutachten für die ALDE-Fraktion im Europäischen Parlament, 26. Juni 2012; Stijn Claessens/Ashoka Mody/Shahin Vallée, Paths to Eurobonds, IMF Working Paper WP/12/172, July 2012.

## B. Stellungnahme

### I. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

#### 1. Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen

##### 1.1 *Parlamentarisches Budgetrecht*

1.1.1 Der erste Ansatzpunkt für den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab ist das Finanzverfassungsrecht, insbesondere die Garantie des parlamentarischen Budgetrechts. Nach Art. 115 Abs. 1 GG bedürfen die staatliche Kreditaufnahme sowie bereits die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, einer in der Höhe zumindest bestimmbar Ermächtigung durch Bundesgesetz. Der Artikel schützt das Budgetrecht des Parlaments, indem die Exekutive daran gehindert werden soll, durch selbstverantwortete Kreditaufnahme oder Gewährleistungsermächtigungen das Parlament in seiner Entscheidungsfreiheit über den Haushalt – und damit die bestimmende Ressource für politische Gestaltung – zu binden. Art. 115 Abs. 1 GG konkretisiert insoweit den demokratischen Parlamentsvorbehalt,<sup>17</sup> gewährleistet die Aufmerksamkeit des Parlaments und der interessierten Öffentlichkeit für Belastungen des Staatshaushalts und ermöglicht dadurch Kontrolle.

1.1.2 Kreditaufnahmen und die Übernahme von Gewährleistungen durch den Bund setzen eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbar gesetzliche Ermächtigung voraus. Der parlamentarische Gesetzgeber muss danach den finanziellen Umfang des staatlichen Engagements selbst festlegen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Urteil vom 28. Februar 2012 zum 9er-Gremium für das Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG) nochmals deutlich herausgestellt, dass der Gesetzgeber sich nicht allein darauf beschränken darf, die Höhe des finanziellen Engagements festzulegen. Wird die Exekutive zu Gewährleistungen ermächtigt, mit de-

---

<sup>17</sup> Wolfram Höfling/Stephan Rixen, in: Bonner Kommentar, Art. 115 GG, Rn. 109; Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 115 GG, Rn. 1.

ren Inanspruchnahme nach Umfang und sonstigen Rahmenbedingungen mit dem Risiko einer schwerwiegenden Reduzierung des Spielraums für künftige haushaltspolitische Entscheidungen gerechnet werden muss, so müssen die „wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Gewährleistungsermächtigungen ihrerseits an die Mitwirkung des Bundestages gebunden bleiben.“<sup>18</sup>

1.1.3 Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments setzt grundsätzlich voraus, dass der Bundestag einen insgesamt bestimmenden Einfluss nimmt. Dabei stehen die Voraussetzungen, nach denen die Gewährleistungen in Anspruch genommen werden können, und die Mitwirkungsrechte in einem „wechselbezüglichen Verhältnis.“ Je bestimmter die Voraussetzungen, desto geringer sind die Anforderungen an die parlamentarische Beteiligungsdichte im Einzelfall.<sup>19</sup> Mit anderen Worten, die demokratische Legitimation entsprechender Entscheidungen ist nicht nur eine Frage der Beteiligung parlamentarischer Gremien an sich,<sup>20</sup> sondern muss durch die bestimmende Einbeziehung gerade des Deutschen Bundestages erfolgen, soweit es um die Übernahme von Gewährleistungen durch die Bundesrepublik Deutschland geht.

## 1.2 *Verpflichtungsautomatismen und Höhe haushaltsbedeutsamer Belastungen*

1.2.1 Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert das Recht und die Pflicht zur parlamentarischen Budgetverantwortung im Zusammenhang mit den „Rettungsmaßnahmen“ dahingehend, dass der Bundestag bei der gesetzlichen Ermächtigung der Exekutive zu Kreditaufnahmen und Gewährleistungsübernahmen materiell beschränkt ist, um seine Haushaltskompetenz im Kern zu wahren. Er darf zu keiner Maßnahme ermäch-

---

<sup>18</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 28. Februar 2012, Rn. 112 – 9er-Gremium.

<sup>19</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 28. Februar 2012, Rn. 112 – 9er-Gremium, unter Hinweis auf BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2951), Rn. 136 ff. – Euro-Rettungsschirm.

<sup>20</sup> In der Debatte wird vorgeschlagen, entweder dem Europäischen Parlament einen stärkeren Einfluss zu geben oder aber ein hybrides parlamentarisches Gremium aus nationalen Abgeordneten der Euro-Mitgliedstaaten zu schaffen, vgl. dazu die Vorschläge von Ingolf Pernice/Mattias Wendel/Kristin Bettge/Martin Mlynarski/Lars S. Otto/Michael Schwarz, Die Krise demokratisch überwinden – Reformmodell einer demokratisch fundierten Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas, WHI-Paper 1/2012, Berlin 2012, S. 20 ff.



tigen, „die – sei es auf Grund ihrer Gesamtkonzeption, sei es auf Grund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutenden Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.“<sup>21</sup>

- 1.2.2 Der Leitgedanke dabei ist, dass der Bundestag keinem überstaatlichen Mechanismus zustimmen darf, der Kausalketten in Gang setzt, die ihn bei der Wahrnehmung seiner Budgetverantwortung in der Zukunft festlegen. Die Verantwortungssphäre der Bundesrepublik Deutschland für ihren Haushalt soll von denjenigen der übrigen Mitgliedstaaten prinzipiell getrennt bleiben, mit der Folge, dass Haftung im Ergebnis nur im Einzelfall, in Kenntnis der Haftungssumme und der Risiken übernommen werden kann. Letztlich entscheidet der Bundestag selbst, in welcher Gesamthöhe er Gewährleistungen übernehmen will. Dazu heißt es in dem Urteil weiter:

„Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist. Würde der Bundestag in erheblichem Umfang zu Gewährleistungsübernahmen pauschal ermächtigen, könnten fiskalische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen, unter Umständen massiven Einschränkungen der nationalen politischen Gestaltungsräume führen.

Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die auf Grund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestags; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung ge-

---

<sup>21</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2951) Rn. 125 – Euro-Rettungsschirm.

stellten Mitteln besteht.“<sup>22</sup>

### 1.3 „Schuldenbremsen“

- 1.3.1 Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen wird weiter konkretisiert durch die Normen, die unter dem Begriff „Schuldenbremsen“ zusammengefasst werden. Es handelt sich um Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143d GG, die im Rahmen der so genannten Föderalismusreform II im Jahr 2009 in das Grundgesetz aufgenommen wurden.<sup>23</sup> Nach der neuen Grundregel sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Während die Länder bis Ende 2019 ihre jährlichen Haushaltsdefizite vollständig werden abgebaut haben müssen, kann sich der Bund von 2016 an bis zu einer Obergrenze von 0,35% vom Bruttoinlandsprodukt verschulden. Die Aufnahme dieser „Neuverschuldungsbremsen“<sup>24</sup> wird als ein gewichtiger verfassungsrechtlicher Schritt wahrgenommen, der nicht nur tief in die Gestaltungspraxis von Bund und Ländern eingreifen wird, sondern der zugleich die Frage nach der politischen Selbständigkeit – der „Staatlichkeit“ – der Länder erneut aufgeworfen hat.<sup>25</sup> Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit der Grundgesetzänderung das Zeichen gesetzt, dass eine nachhaltige Form politischer Herrschaft im modernen Verfassungsstaat auf Dauer nicht über die fortgesetzte Verschuldung der öffentlichen Haushalte finanziert werden kann.
- 1.3.2 Die Bewertung der Schuldenbremse in der deutschen Finanzverfassung wird sich noch einmal durch die Ratifikation des bereits erwähnten Fiskalvertrages verändern.

---

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2951) Rn. 127 f. – Euro-Rettungsschirm.

<sup>23</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2248, in Kraft getreten am 1. August 2009.

<sup>24</sup> Ausnahmen sind Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG, die einen Tilgungsplan für Defizite vorsehen, die aufgrund von Ausnahmeregelungen entstanden sind.

<sup>25</sup> Bardo Fassbender, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 28 (2009), S. 737 (738 ff.); Hans-Peter Schneider, Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“, dms – der moderne staats 4 (2011), S. 465-480; Alexander Thiele, Das Ende der Länder?, Niedersächsische Verwaltungsblätter 17 (2010), S. 89 ff.; ausf. zur Föderalismusreform II und dem europarechtlichen Kontext der Grundgesetzänderung Maxi Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011.

Es handelt sich um einen primärrechtsgleichen völkerrechtlichen Vertrag zwischen 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzen und eine striktere nationale Haushaltsdisziplin herstellen soll. Die gesamtstaatlichen Haushalte sind auszugleichen oder sollen sogar einen Überschuss ausweisen (Art. 3 Abs. 1 Buchst. a FV – „Goldene Regel“). Wird dieses Ziel nicht erreicht, sind entsprechende fiskalpolitische Korrekturmaßnahmen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu ergreifen. Eine über dem Referenzwert von 60% liegende gesamtstaatliche Verschuldung ist um jährlich durchschnittlich ein Zwanzigstel („1/20-Regelung“) zu verringern.<sup>26</sup> Im Fall eines Defizitverfahrens ist dem Rat und der Kommission eine detaillierte Beschreibung des zu beschließenden und umzusetzenden Strukturprogramms zur Genehmigung vorzulegen und der Rat und die Kommission müssen über die geplante Begebung von Staatsschuldtiteln im Voraus unterrichtet werden. Die Defizitregeln und der Korrekturmechanismus schließlich sind innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Fiskalvertrages in verbindlicher und dauerhafter Rechtsform, „vorzugsweise mit Verfassungsrang“, zu verankern (Art. 3 Abs. 2 FV).

- 1.3.3 Wenn der Fiskalvertrag in Kraft treten wird, was voraussichtlich nur noch durch eine gegenteilige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verhindert werden könnte,<sup>27</sup> kommt es zu erheblichen Verzahnungen zwischen der deutschen und der europäischen Finanzverfassung. Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 4 und Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Obergrenze von 0,35% vom Bruttoinlandsprodukt liegt für das jährliche Haushaltsdefizit unterhalb der entsprechenden Defizitgrenze des Fiskalvertrages.<sup>28</sup> Der Fiskalvertrag gestattet ebenfalls, von dieser Grenze in Ausnahmefällen abzuweichen, wobei das Grundgesetz einen strengeren Maßstab hat. Denn ein Abweichen ist nur in den Fällen von Naturkatastrophen und jenseits des staatlichen Ein-

---

<sup>26</sup> Die Pflicht zum Schuldenabbau ist nicht sofort nach Inkrafttreten des Fiskalvertrages, sondern nach der dreijährigen Übergangsfrist des Art. 2 Abs. 1a VO (EG) Nr. 1467/97 idF der VO 1177/2011 anwendbar, vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Frage des Abgeordneten Alexander Ulrich, BT-Drs. 17/8637, Nr. 58, S. 38.

<sup>27</sup> Zu den gegen den ESM-Vertrag und den Fiskalvertrag anhängigen Verfahren am Bundesverfassungsgericht siehe oben Anm. 15.

<sup>28</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 Buchst. b FV: 0,5%.

flusses liegenden außergewöhnlichen Notsituationen gestattet (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG). Der Fiskalvertrag und der Stabilitäts- und Wachstumspakt sprechen stattdessen von „außergewöhnlichen Umständen“. Bei Abweichungen von den Defizitgrenzen verlangt der Fiskalvertrag außerdem einen automatischen Mechanismus (Art. 3 Abs. 1 Buchst. e FV), durch den die Abweichungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums ausgeglichen werden. Dem Grundgesetz ist hingegen eine absolute Grenze der gesamtstaatlichen Verschuldung unbekannt. Das 60%-Kriterium ist bislang eines, das allein das Unionsrecht kennt. Der Fiskalvertrag verpflichtet diejenigen Mitgliedstaaten, deren Defizit über diesem Referenzwert liegt, pro Jahr ein Zwanzigstel zurückzuführen (Art. 4 FV).<sup>29</sup> Diese Regelung ist aber nicht von der Pflicht erfasst, sie möglichst in das nationale Verfassungsrecht, wie das für die Schuldenbremse angeordnet wird, zu übernehmen. Art. 4 FV lenkt die Aufmerksamkeit allerdings auf das Thema der Altschulden und erinnert daran, dass die „Schuldenbremse“ der Sache nach nur – wie erwähnt – eine Neuverschuldungsbremse ist.

#### 1.4 *Preisstabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion*

1.4.1 Eine wichtige Maßstabsfunktion erfüllt Art. 88 Satz 2 GG, der es dem Gesetzgeber gestattet, die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank im Rahmen der Europäischen Union auf die Europäische Zentralbank zu übertragen. Sie muss unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität verpflichtet sein. Diese vorrangige Verpflichtung auf Preisstabilität war für das Bundesverfassungsgericht ein tragendes Argument in seinem Maastricht-Urteil aus dem Jahr 1993, die Grundkonzeption der Wirtschafts- und Währungsunion – wie sie noch immer in Geltung ist – als mit dem Grundgesetz für vereinbar zu erklären. Ausdrücklich heißt es in dem Urteil:

„[Die] Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im

---

<sup>29</sup> Für die Einzelheiten und den weiteren Kontext des Fiskalvertrages siehe Frank Schorkopf, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft* 10 (2012), S. 1-29; Christian Calliess/Christopher Schoenfleisch, Auf dem Weg in die europäische Fiskalunion? *Juristenzeitung* 67 (2012), S. 477-487.

Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“<sup>30</sup>

Die Rechtsfolge eines solchen Ereignisses wird nicht ausdrücklich benannt. Da Deutschland an der Europäischen Union jedoch nur mitwirken kann, wenn das Handeln der Union sich im Rahmen der geltenden Verträge bewegt, die von Bundestag und Bundesrat zuvor in ihren Willen aufgenommen wurden, spricht das Bundesverfassungsgericht mittelbar aus, dass ein solcher Zustand, nämlich das Verlassen der vertraglichen Konzeption, verfassungswidrig wäre.

- 1.4.2 Das Bundesverfassungsgericht trifft in dem Urteil aber zugleich eine Aussage zur Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion, mit der es auf die im Vorfeld der Einführung der gemeinsamen Währung und die im Verfahren geäußerte Kritik<sup>31</sup> antwortet, eine Währungsunion ohne eine politische Union könne auf Dauer nicht funktionieren. Wörtlich heißt es:

„Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist. Stellt sich heraus, daß die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, wie weiter vorgegangen werden soll. Für diese Entscheidung ist rechtlich Raum, weil die Währungsunion nach dem jetzigen Vertrag eine politische Union ebensowenig wie eine Wirtschaftsunion automatisch nach sich zu ziehen vermag, es dazu vielmehr einer Vertragsänderung bedarf, die ohne die Entscheidung der nationalen staatlichen Organe einschließlich des Deutschen Bundestages nicht zustandekommen kann. Diese Entscheidung ist dann wiederum – im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen – politisch zu verantworten.“<sup>32</sup>

Auf der einen Seite gibt es demnach einen verfassungsrechtlichen Handlungsfreiraum der Verfassungsorgane, die Europäische Union weiter zu gestalten und institutionell zu entwickeln. Das beinhaltet, dass die Kompetenzstruktur der europäischen Ebene weiter verändert und dass die Union auch vertieft werden kann. Auf der ande-

---

<sup>30</sup> BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht (1993).

<sup>31</sup> Eine dichte Zusammenfassung dieser Kritik enthält BVerfGE 97, 350 (361-363) – Euro-Einführung (1998).

<sup>32</sup> BVerfGE 89, 155 (207) – Maastricht (1993); vgl. auch BVerfGE 97, 350 (369) – Euro-Einführung (1998).

ren Seite besteht kein Zweifel daran, dass identitäre Elemente des Verfassungsstaates, wie das parlamentarische Budgetrecht und das Geldeigentum, in ihrem Kern auf nationaler Ebene erhalten werden müssen und auf dem herkömmlichen Weg über Art. 23 Abs. 1 GG nicht auf die Europäische Union übertragen werden können.<sup>33</sup> Ausdrücklich wird betont, dass für die Entscheidung über eine Entwicklung hin zu einer politischen Union eine Vertragsänderung erforderlich sei, die nur mit Zustimmung der nationalen staatlichen Organe in deren politischer Verantwortung zustande kommen könne.<sup>34</sup>

1.4.3 Bei der Beurteilung der Verfassungsrechtslage und der widerstreitenden Aussagen in der verfassungskonkretisierenden Rechtsprechung ist stets die zeitliche Dimension der Rechtsprechung zu berücksichtigen. Die hier einschlägige europabezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umspannt mittlerweile einen Zeitraum von nahezu zwanzig Jahren (1993 bis 2012), wobei die neuesten Entscheidungen stets vor dem Hintergrund des aktuellen Integrationsstandes ergangen sind, während die klassischen Entscheidungen, besonders das Maastricht-Urteil, in einem anderen Integrationskontext stehen. Dieses relativierende Element in der Verfassungsrechtsprechung macht es schwer, verlässliche Aussagen zu treffen, weil das Gericht durchaus auf verfassungsrechtliche Maßstäbe der älteren Entscheidungen zurückgreifen könnte, um aktuelle Verfahren zu entscheiden. Um nicht den Eindruck zu erwecken, dass ältere Entscheidungen stets eine verblässende normative Kraft für die Gegenwart hätten, sei darauf hingewiesen, dass insbesondere das Maastricht-Urteil bis in die jüngste Entscheidung des Zweiten Senats bestätigend zitiert wird.

---

<sup>33</sup> Zum Geldeigentum ausdrücklich BVerfGE 97, 350 (368) – Euro-Einführung (1998): „[Der Maastricht-Vertrag] eröffnet dabei wirtschaftliche und politische Einschätzungs- und Prognoseräume. Dies nimmt die Bundesregierung und das Parlament für die Sicherung des Geldeigentums in Verantwortung.“

<sup>34</sup> BVerfGE 97, 350 (369) – Euro-Einführung (1998).

## 2. Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union

### 2.1 Integrationsklausel – Art. 23 GG

2.1.1 Das zweite große Aufmerksamkeitsfeld für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Schuldentilgungspaktes sind die Regeln für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und die innerstaatliche Willensbildung in EU-Angelegenheiten. Das verfassungsrechtliche Spiegelbild deutscher Mitwirkung an der europäischen Integration ist Art. 23 GG. Der verfassungsändernde Gesetzgeber nahm den Artikel im Jahr 1992 in das Grundgesetz auf, um die Ratifikation des Unionsvertrages von Maastricht abzusichern und weitere Integrationsschritte auf eine breitere Normgrundlage zu stellen. Art. 23 GG konkretisiert das Bekenntnis des deutschen Volkes aus der Präambel, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Der Verfassungsartikel steht aber zugleich – das belegt die Entstehungsgeschichte<sup>35</sup> – für den Willen, den Bundestag sowie den Bundesrat und damit mittelbar auch die Länder bei der innerstaatlichen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten strukturell zu stärken. Art. 23 GG ist bis in die Gegenwart ein Gradmesser des Verfassungsrechts für das Selbstverständnis des deutschen Bundesstaates in der Europäischen Union und stand immer wieder – wie zuletzt im Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 zur Bundestagsbeteiligung am ESM-Vertrag – im Mittelpunkt der europabezogenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>36</sup>

2.1.2 Die innerstaatliche Beteiligung von Bundestag und Bundesrat kann in zwei Bereiche untergliedert werden: Zum einen sind die beiden Verfassungsorgane bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union beteiligt (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG). Bundestag und Bundesrat müssen dazu ein Gesetz beschließen, das – je

---

<sup>35</sup> Näher dazu Frank Schorkopf, in: Bonner Kommentar, Art. 23 Rn. 4 und 13 ff.

<sup>36</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11 – ESM/Fiskalvertrag, zugänglich unter [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de). Siehe dazu auch Deutscher Bundestag, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union Kurzprotokoll Nr. 17/69 des Gesprächs v. 27. Juni 2012 zu dem Urteil der Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11 – ESM/Fiskalvertrag, mit den Prozessbevollmächtigten in dem Verfahren, Ulrich Hufeld und Marcel Kaufmann.

nach Inhalt und Umfang – sogar eine qualifizierte, d.h. verfassungsändernde Mehrheit erfordert. Zum anderen haben Bundestag und Bundesrat umfangreiche Beteiligungs- und Informationsrechte bei der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten. Diese erstrecken sich besonders auf das Vorfeld förmlicher Handlungen deutscher Vertreter in den EU-Organen.

2.1.3 Die Einzelheiten der Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat sind in drei Ausführungsgesetzen zu Art. 23 GG geregelt. Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) sind 1993 im Zusammenhang mit der Ratifikation des Unionsvertrages von Maastricht und mit der Einfügung des Art. 23 in das Grundgesetz in Kraft getreten.<sup>37</sup> Das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) ist in Folge des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts im September 2009 angenommen worden. Die Bundesregierung und die Länder haben zudem eine Vereinbarung abgeschlossen, in der sie „weitere Einzelheiten der Zusammenarbeit“ regeln.<sup>38</sup> Das EUZBBG wird durch die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung (Bundesregierung-Bundestag-Vereinbarung – BBV) vom 28. September 2006 nochmals konkretisiert. Der Bundestag berät derzeit – unter dem Eindruck der neueren Erfahrungen und der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – über eine Änderung des EUZBBG.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Das EUZBBG wird ergänzt durch die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 28. September 2006 (BGBl. I S. 2177). Diese Vereinbarung ist im Rahmen der Novellierung der Ausführungsgesetze nach dem Lissabon-Urteil wohl aus Zeitgründen nicht aktualisiert worden.

<sup>38</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG) v. 10. Juni 2010 – Bund-Länder-Vereinbarung – BLV.

<sup>39</sup> Das EUZBBG soll bis Ende des Jahres 2012 im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der bisherigen Praxis überarbeitet werden, siehe Deutscher Bundestag, Interfrakti-



2.1.4 Dieser verfassungs- und einfachrechtliche Rahmen soll Bundestag und Bundesrat in die Lage versetzen, ihre Verantwortung für den Integrationsprozess (Integrationsverantwortung) wahrzunehmen. Mit dem Konzept der Integrationsverantwortung<sup>40</sup> antwortet das Verfassungsrecht auf das Problem, dass völkerrechtliche Verträge ein dynamisches Regelungssystem in Gang setzen können („Vertrag auf Rädern“). Völkerrechtliche Verträge können entweder Vertragsorgane – wie den Gouverneursrat im ESM – zu einer sekundären Rechtsetzung ermächtigen oder einen politischen Entscheidungsprozess legitimieren, durch den der Vertragstext ausgelegt und über einen langen Zeitraum hinweg entwickelt wird. Die schwierige und in der Regel unmögliche Vorhersehbarkeit solcher Vertragsauslegungen und -entwicklungen zum Zeitpunkt der Ratifikation soll dadurch aufgewogen werden, dass das Parlament in den Entwicklungsprozess des Vertrages, zumindest an Weggabelungen und Kreuzungen, eingebunden bleibt. Wenn die Legitimation überstaatlicher sekundärer Hoheitsakte – so der Kerngedanke – nicht unmittelbar durch das Zustimmungsgesetz hergestellt werden kann, dann soll zumindest das Verfassungsorgan mit der größten Legitimationsgrundlage für die Zukunft einbezogen sein.<sup>41</sup> Die praxisbedeutsame Weichenstellung auf der nächsten Abstraktionsebene ist dann die Entscheidung, ob der Bundestag diese Aufgabe bereits durch eine allgemeine Kontextsteuerung oder aber – so gilt es bislang – durch die sachbezogene Beteiligung an Einzelfragen erfüllt.

2.1.5 Die Integrationsverantwortung ist „darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 I und II i. V. mit Art. 79 III GG ent-

---

oneller Entschließungsantrag v. 27. Juni 2012, BT-Drs 17/10152, angenommen mit Beschluss v. 29. Juni 2012, Plen. Prot. Nr. 17/188, S. 22739B, sowie den Ersten Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze v. 17. Juni 2012 (Monitoring-Bericht).

<sup>40</sup> BVerfGE 123, 267 (351 ff.), Ziff. 256 ff. – Lissabon (2009).

<sup>41</sup> Vgl. Martin Nettesheim, Die Integrationsverantwortung, Neue Juristische Wochenschrift 63 (2010), S. 177 (178); Matthias Kottmann/Christian Wohlfahrt, Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 69 (2009), S. 443 (454).

spricht.“<sup>42</sup> Der Bundestag – und bei einem Bezug zu Länderinteressen auch der Bundesrat – entscheidet, ob das demokratische Legitimationsniveau der europäischen Verträge für einen beabsichtigten Integrationsschritt noch ausreicht, ob das Primärrecht dafür geändert werden muss oder ob ein Handeln der Europäischen Union überhaupt nicht möglich ist.<sup>43</sup> Zwischen dem Konzept der Integrationsverantwortung und der im voran stehenden Abschnitt erwähnten parlamentarischen Gesamtverantwortung für den Haushalt besteht eine Parallele. Es geht in beiden Fällen darum, die für das politische Gemeinwesen zentralen und weit in die Zukunft reichenden Entscheidungen möglichst unmittelbar durch das Parlament treffen zu lassen und nicht auf die Exekutive oder auf überstaatliche Politikgremien zu delegieren.

2.1.6 Vor diesem Hintergrund sind für die Beurteilung eines Schuldentilgungspaktes, der in vertraglicher Form vereinbart werden müsste, die konkretisierenden Aussagen von Bedeutung, die der Zweite Senat in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 zu Art. 23 Abs. 2 GG gemacht hat. So gehören zu den Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG nicht nur Vertragsänderungen und entsprechende Änderungen auf der Ebene des Primärrechts sowie Rechtsetzungsakte der Europäischen Union:

„Um eine Angelegenheit der Europäischen Union handelt es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Maßgebend dafür ist eine Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich der Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen.“<sup>44</sup>

Da das Erfordernis der umfassenden Unterrichtung dem Deutschen Bundestag die Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte ermöglichen soll, ist eine umso intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer ein Vorgang ist, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert.

---

<sup>42</sup> BVerfGE 123, 267, 356 (Ziff. 245) – Lissabon (2009).

<sup>43</sup> BVerfGE 123, 267, 364 f. (Ziff. 264) – Lissabon (2009).

<sup>44</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11, Leitsatz 1 – ESM/Fiskalvertrag.

## 2.2 *Konkurrierende Staatsziele und die Bedeutung von Faktizität*

2.2.1 Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung eines Schuldentilgungspaktes ist zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz den Verfassungsorganen nicht nur formelle und materielle Vorgaben in Bezug auf die innerstaatliche Willensbildung und die Struktur der Europäischen Union macht, sondern zugleich – besonders über die Präambel und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG – die europäische Integration zu einem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland erklärt. Die Verbindung zwischen einem möglichen Scheitern des Euro, das mit dem Scheitern Europas einher gehen könne,<sup>45</sup> enthält den mittelbaren Hinweis, dass die gemeinsame Währung nicht nur aus zweckrationalen Gründen „gerettet“ werden muss. Sie ist auch als eines der Kernstücke der europäischen Integration zu schützen. Die Verknüpfung mit den Staatszielen bedeutet praktisch, dass die Verfassungsorgane dadurch höhere Risiken für den Bund und Belastungen nach Innen akzeptieren können, um ihr Handeln in der Krise zu rechtfertigen.

2.2.2 In der Diskussion über die Vereinbarkeit von „Rettungsmaßnahmen“ mit dem Unionsrecht und dem Verfassungsrecht spielen außerdem die stetige Veränderung des tatsächlichen Rahmens und Alternativszenarien eine wichtige Rolle. Die Aussage, ein bestimmtes Handeln sei verfassungswidrig, setzt grundsätzlich voraus, dass es eine andere, verfassungsmäßige Handlungsmöglichkeit gibt. Es kann aber eine Lage eintreten, dass sowohl die primär angestrebten Maßnahmen, als auch die alternativen Handlungsmöglichkeiten mit der Verfassung nicht in Einklang stehen. Das Verfassungsrecht hat auf solche Konstellation mit einer speziellen Dogmatik geantwortet, nach der staatliches Handeln auch dann verfassungsgemäß sein kann,

---

<sup>45</sup> Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel v. 19. Mai 2010, Deutscher Bundestag, Plen. Prot. 17/42, 4125 (4126 A-B): „Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft. Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheidet der Euro, dann scheidet Europa.“; ähnlich Regierungserklärung v. 15. Dezember 2010, Plen. Prot. 17/80, 8817 (8820 D) und Rede v. 7. September 2011, Plen. Prot. 17/123, 14467 D (14470 B); Regierungserklärung v. 26. Oktober 2011, Plen. Prot. 17/135, 15949 D (15955 A) und Regierungserklärung v. 27. Februar 2012, Plen. Prot. 17/160, 19077 C (19078 A): „Europa scheidet, wenn der Euro scheidet. Europa gewinnt, wenn der Euro gewinnt.“

wenn es dadurch „nur“ zu einer Annäherung an den verfassungsgewollten Zustand kommt.<sup>46</sup>

2.2.3 So gibt es grenzüberschreitende Sachverhalte, in denen der Grundrechtsschutz nach dem Grundgesetz in seinem Umfang verringert wird, weil die vollständige Grundrechtsbindung die gesellschaftliche Aktivität über die Zeit hinweg erlöschen ließe.<sup>47</sup> Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt eine solche Absenkung des Grundrechtsschutzes damit, indem es auf eine Kompensationsmöglichkeit hinweist. Eine verringerte Grundrechtsposition werde durch einen Vorteil ausgeglichen, der sich aus der internationalen Kooperation ergäbe. Im Verfahren über den Europäischen Haftbefehl trug die Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht vor, dass zwischen dem steigenden Strafverfolgungsrisiko des Bürgers aufgrund des Haftbefehls und seiner Freizügigkeit eine Wechselbeziehung bestehe – das höhere Risiko werde mit einem „Mehr“ an Freizügigkeit kompensiert.<sup>48</sup> Die Freiheitsbilanz des Bürgers wäre im Saldo wieder ausgeglichen.

2.2.4 Dieser Rechtfertigungsansatz hat einen älteren Vorläufer, der aus der rechtlichen Bewältigung der Folgen des Zweiten Weltkrieges vor dem Hintergrund des Zusammenwirkens von Verfassungsrecht und Völkerrecht in der Verfassungsrechtsprechung entwickelt worden ist. Es handelt sich um das bereits angesprochene Argument der Annäherung an den verfassungsgewollten Zustand. Das Argument beruht auf dem Umstand, dass die Faktizität der Lebenswelt dergestalt sein kann, dass staatliches Handeln lediglich einen näher am Grundgesetz stehenden Rechtszustand bewirkt. Ein nicht voll verfassungsgemäßer Zustand ist demnach für einen befristeten Zeitraum hinzunehmen, wenn dadurch wenigstens teilweise das Verfas-

---

<sup>46</sup> Grundlegend Peter Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Vorstellung der »Annäherung« an den verfassungsgewollten Zustand, Die öffentliche Verwaltung 24 (1971), S. 721 ff.

<sup>47</sup> BVerfGE 92, 26 ff. – Zweitregister (1995).

<sup>48</sup> Vgl. den Schriftsatz der Bundesregierung in dem Verfahren, Frank Schorkopf (Hrsg.), Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, 2006, S. 72. Diese Kompensationsstrategie kann in internationalen Sachverhalten auch zu einer abstrakten „Verrechnung“ von Vor- und Nachteilen werden, vgl. BVerfGE 63, 343 (366 f.) – Deutsch-Österreichischer Rechtshilfevertrag (1983); BVerfGE 83, 162 (173 f.) – Enteignungen (1990).

sungsrecht besser verwirklicht wird.<sup>49</sup> Diese verfassungsrechtliche Argumentationsfigur passt auf die europäische Krise, weil in der Diskussion zunehmend Alternativszenarien an Gewicht gewinnen. So wird bei der kritischen Beurteilung konkreter Maßnahmen häufig die Frage gestellt, welche Alternativen für die Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates, die Solvenz von Banken oder den Fortbestand des Euro bestünden.

2.2.5 Dass die gegenwärtige Lage mit den Rahmenbedingungen strukturell vergleichbar ist, unter denen das Prinzip „Näher-am-Verfassungsrecht“ entwickelt wurde, zeigt unter anderem auch die Argumentation des Sachverständigenrates. Dem Vorschlag für einen Schuldentilgungspakt stellt der Sachverständigenrat gegenüber, dass der Status quo beibehalten wird, wodurch sich „zwei gleichermaßen ungünstige Szenarien für die Währungsunion“ einstellen könnten.<sup>50</sup> Einen zweiten Hinweis gab die mündliche Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juli 2012 zum ESM- und Fiskalvertrag, in der ausdrücklich angesprochen wurde, ob ein faktischer Sachzwang irgendwann zu einem normativen Argument werden könne.<sup>51</sup> In diesem Gutachten wird nicht vertreten, dass Faktizität zu Normativität führt oder führen sollte. Die Krise kann jedoch eine tatsächliche Entwicklung nehmen, in der nach der Lösung mit den geringeren Belastungen und Folgen für den Verfassungsstaat gefragt wird – die Begleitfragen nach den Kosten für einen Ausstieg aus dem Euro oder bei einem Rückzug einzelner Mitgliedstaaten aus dem Euro für Deutschland deuten an, dass diese Entwicklungsrichtung eingeschlagen ist.

### 3. Mehrheitserfordernisse in Bundestag und Bundesrat

3.1 Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erklärt für bestimmte, qualifizierte Mitwirkungsakte Deutschlands in – den nunmehr weit zu verstehenden – „Angelegenheiten der Euro-

---

<sup>49</sup> Vgl. BVerfGE 4, 157 (168 ff.) – Saar-Statut (1955); 12, 281 (290 ff.) – Devisenbewirtschaftung (1961); 27, 253 (281 f.) – Besatzungsschäden (1969); zuletzt BVerfGE 112, 1 (35 ff.) – Ostenteignungen (2004); näher zu dem Ansatz Volker Röben, Außenverfassungsrecht, 2007, S. 205 ff.

<sup>50</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 12.

<sup>51</sup> Zu diesem Argument siehe etwa den Bericht über die mündliche Verhandlung von Maximilian Steinbeis, ESM/Fiskalpakt in Karlsruhe, Teil 2: Parlamentarier und ihre Verantwortung, v. 10. Juli 2012, zugänglich unter [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de).

päischen Union“ die materiellen Regelungen über die Verfassungsänderung für anwendbar. Bundestag und Bundesrat müssen ein Integrationsgesetz jeweils mit Zweidrittel-Mehrheit beschließen und dabei die Verfassungsidentität wahren, wenn die Europäische Union begründet wird, ihre vertraglichen Grundlagen oder vergleichbare Regelungen geändert werden und dadurch der Inhalt des Grundgesetzes geändert oder ergänzt wird oder zukünftige Änderungen und Ergänzungen ermöglicht werden. Die Norm will damit zum einen den integrationsbedingten Verfassungswandel außerhalb der Bindungen des Art. 79 GG ausschließen und zum anderen selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber materielle Grenzen für sein Handeln in Angelegenheiten der Europäischen Union setzen.

- 3.2 Die Rechtsfolge des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ist zum einen die Anwendung der formellen Schranken des Art. 79 Abs. 2 GG. Das Integrationsgesetz bedarf also der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Das Integrationsgesetz muss außerdem die materielle Schranke des Art. 79 Abs. 3 GG beachten. Es darf also weder die Gliederung des Bundes in Länder oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes noch, und das ist die entscheidende Hürde, die in den Art. 1 und 20 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze berühren.

#### **4. Grenzen gesetzgeberischer Gestaltung und Plebiszit**

- 4.1 Mit Art. 79 Abs. 3 GG, auf den Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG verweist, nimmt das Grundgesetz die klassische Lehre auf, wonach zwischen dem Verfassungsgeber und dem verfassungsändernden Gesetzgeber zu unterscheiden ist. Der Verfassungsgeber, das Deutsche Volk, hat das völkerrechtlich gesicherte Recht, sich als politisch selbstbestimmter Körper zu konstituieren. Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann das Grundgesetz mit inhaltlich übereinstimmenden Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ändern. Er hat aber nicht die Kompetenz, eine neue Ver-

fassung zu schreiben oder aber die Grundstrukturen des Grundgesetzes – aus welchem Motiv auch immer – anzutasten.<sup>52</sup>

- 4.2 In der politischen wie rechtlichen Debatte über Deutschlands Rolle in der europäischen Integration und über die möglichen Grenzen des Grundgesetzes für die Übertragung von Hoheitsrechten auf überstaatliche Einrichtungen ist Art. 79 Abs. 3 GG von zentraler Bedeutung. Auf den ersten Blick sichtbarer Grund ist das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 2009. Der Zweite Senat erklärte den Vertrag von Lissabon zwar für verfassungsmäßig, zugleich argumentierte er jedoch unübersehbar von der „verfassungsrechtlichen Grenze“ her und benannte einen Katalog notwendiger Staatsaufgaben.<sup>53</sup> Mitglieder des erkennenden Senats deuteten später in Interviews an, dass es schwieriger werden dürfte, weitere Integrationsschritte mit dem Grundgesetz kompatibel zu gestalten. Die Ewigkeitsgarantie schütze die Bürger davor, dass sie eines Morgens aufwachten und die Bundesrepublik als souveräner Staat nicht mehr existiere, ohne dass sie vorher gefragt worden wären.<sup>54</sup>
- 4.3 Der Hintergrund der gegenwärtig geführten Debatte<sup>55</sup> ist aber gleichwohl tiefer und reicht einige Jahrzehnte zurück. Seit Mitte der 1980er Jahre bildete sich in Deutschland eine kritische Meinung zum Fortgang der europäischen Integration, die seit dem Unionsvertrag von Maastricht auch öffentlich vernommen wird. Ihr sichtbarster Ausdruck ist Art. 23 GG, der mit der Ratifikation des Unionsvertrages zwar symbolträchtig an der Stelle des alten Beitrittsartikels, über den die deutsche Einheit be-

---

<sup>52</sup> Die These von den immanenten Schranken der Verfassungsänderung stammt von Heinrich Triepel, Das Abdrosselungsgesetz, Deutsche Juristen-Zeitung 31 (1926), Sp. 845 (849); näher dazu Christian Tomuschat, Heinrich Triepel (1868-1946), Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, 2010, S. 497 (510 ff.).

<sup>53</sup> BVerfGE 123, 267 (358) – Lissabon (2009).

<sup>54</sup> Interview mit Andreas Voßkuhle, EuZW 2011, S. 814 (815); ähnlich Peter Michael Huber, Interview mit der Süddeutschen Zeitung v. 19. September 2011 (online-Ausgabe); die Aussagen abschwächend Udo Di Fabio, Interview mit Der SPIEGEL v. 23. Dezember 2011, 52/2011.

<sup>55</sup> Vgl. Horst Dreier, Interview mit der Wirtschaftswoche, v. 9. Juli 2012 (online-Ausgabe): „Viel Spielraum bleibt nicht mehr.“; ders., Ein neues Deutschland, Die ZEIT v. 20. Oktober 2011 (online-Ausgabe); ders., Das Grundgesetz unter Ablösevorbehalt?, in: Macht und Ohnmacht des Grundgesetzes, 2009, S. 159 ff.; Klaus Ferdinand Gärditz/Christian Hillgruber, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen, Juristenzeitung 64 (2009), S. 872 ff.; Tobias Herbst, Legale Abschaffung des Grundgesetzes nach Art. 146 GG?, Zeitschrift für Rechtspolitik 2012, S. 33 ff.; Hans Meyer, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, Juristenzeitung 67 (2012), S. 538 ff.

werkstelligt wurde, in das Grundgesetz aufgenommen worden ist. Er verpflichtet die Europäische Union aber zugleich auf freiheitliche Strukturen und enthält außerdem – das ist bereits angesprochen worden – den Verweis auf Art. 79 Abs. 3 GG.

- 4.4 Was ist damit gemeint? Das Bundesverfassungsgericht sieht durch Art. 79 Abs. 3 GG u.a. die Verfassungsidentität geschützt. Bei dem rechtlichen Identitätsbegriff geht es um Zugehörigkeit, d.h. es geht um das Bewusstsein der Bürger, mit dem Politikraum „Bundesrepublik Deutschland“ verbunden zu sein. Er ist der politische Raum, an den die Erwartungen und Ansprüche gerichtet, dessen Vertreter kontrolliert und durch Wahlen legitimiert werden. Von der „Verfassungsidentität“ sind diejenigen Politikbereiche erfasst, die zentral für die Zugehörigkeit des Bürgers zum nationalen politischen Raum sind. Es geht um Themen, die diese Zugehörigkeit als Mitglied eines politischen Gemeinwesens vermitteln.
- 4.5 Wenn das Grundgesetz also vom Zweiten Senat im Lissabon-Urteil dahingehend ausgelegt wird, dass die „europäische Vereinigung [...] nicht so verwirklicht werden [darf], dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“,<sup>56</sup> dann bedeutet dies – kurz gefasst: Der deutsche Verfassungsstaat will weiterhin der vorrangige Raum gesellschaftlich-politischer Verwirklichung des Bürgers sein. Daraus lassen sich konkretere Maßstäbe entwickeln, welche Kompetenzen und Themen verfassungsrechtlich prekär sind, sollten sie auf die EU übertragen oder nicht mehr vom deutschen Verfassungsstaat wahrgenommen werden. Das sind neben allen Bereichen mit hoheitlicher Zwangsgewalt die Bereiche, die vom Finanz- und Solidargedanken berührt werden. Es geht dabei um die Finanzierung öffentlicher Leistungen und damit um die Fragen von Einnahmen und Ausgaben, d.h. es geht um Steuern und Kredit.<sup>57</sup> Es geht um die Bedingungen der Mitgliedschaft in den Systemen der sozialen Sicherung und der Gesundheit. Es geht um die Grundzüge der Ar-

---

<sup>56</sup> BVerfGE 123, 267 (357 f.) – Lissabon (2009).

<sup>57</sup> Dieser Zusammenhang wird ausdrücklich angesprochen in BVerfG, Urt. v. 7. September 2011, 2 BvR 987/10 u.a., Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2951) Rn. 124 – Euro-Rettungsschirm.



beitsverfassung, der Bildung und um die Rahmenbedingungen für die Erwerbsbiografie. Das Bundesverfassungsgericht stellt den Bezug zwischen der Verfassungsidentität und der europäischen Staatsschuldenkrise in seinem Urteil vom 7. September 2011 ausdrücklich her. Wörtlich heißt es:

„Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume i. S. des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20I und II, Art. 79III GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt.“<sup>58</sup>

- 4.6 Vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils und der neueren Rechtsprechung des Zweiten Senats wird durch den Vorschlag eines Schuldentilgungspaktes die konkrete Frage gestellt, ob die damit einher gehenden Verpflichtungen die deutsche Verfassungsidentität verletzen. Anders formuliert, der Schuldentilgungspakt müsste in einer Art und Weise konzipiert und umgesetzt werden, dass die Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt wären.
- 4.7 Dieser konkrete und verfassungsrechtlich relevante Diskurs wird erweitert durch den jüngst gemachten Vorschlag, das deutsche Volk mit Blick auf eine weitere Vertiefung der europäischen Integration über eine neue Verfassung abstimmen zu lassen.<sup>59</sup> Der Vorschlag nimmt wiederum eine Aussage des Zweiten Senats im Lissabon-Urteil zum Anlass, über die Verfassungsneueubung im Sinne des Art. 146 GG nachzudenken. Nach diesem Artikel verliert das Grundgesetz „seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Art. 146 GG wird fehlerhaft gedeutet, wenn angenommen wird, dass eine nach Art. 79 Abs. 2 und 3 GG nicht mögliche Verfassungsänderung über den noch qualifizierteren Weg der Verfassungsneueubung verwirklicht werden könnte. Zum einen ist umstritten und vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassen worden, ob für die Verfassungsneueubung die ma-

---

<sup>58</sup> BVerfG, Urte. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2951) Rn. 127 – Euro-Rettungsschirm.

<sup>59</sup> Wolfgang Schäuble, Interview mit Der SPIEGEL v. 25. Juni 2012, 26/2012.

teriellen Bindungen des Art. 79 Abs. 3 GG nicht ebenfalls gelten. Zum anderen wird mit Art. 146 GG die gesamte Verfassungsordnung in Frage gestellt. Im Grunde wird ein revolutionärer Akt angesprochen, der sich verfassungsrechtlich in einer vollkommen anderen Kategorie bewegt als die Frage, ob ein weiterer Integrationsschritt, etwa in Form eines Schuldentilgungspaktes – der im gegebenen Verfassungsrahmen unternommen werden soll – mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Bei der Auseinandersetzung um Art. 146 GG handelt es sich um eine rechtliche Scheindebatte, die zu der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Schuldentilgungspaktes kaum etwas beiträgt.

- 4.8 Von einem verfassungspolitischen Standpunkt aus ließe sich allenfalls die Frage aufwerfen, ob die mit dem Schuldentilgungspakt einher gehenden Pflichten dadurch legitimiert werden sollten, dass eine plebiszitäre Beteiligung des Volkes angestrebt wird. Das Grundgesetz sieht „Abstimmungen“ als Ausübung der Staatsgewalt ausdrücklich vor, wenngleich es keine Ausführungsbestimmungen gibt und nach einer starken Meinung das Grundgesetz dafür zunächst geändert werden müsste.<sup>60</sup> Diese Form der plebiszitären Entlastung steht jedoch nicht im Zusammenhang mit Art. 146 GG.

## **II. Anwendung des Verfassungsmaßstabes auf den Schuldentilgungspakt**

### **1. Ziel des Paktes: Voraussetzungen für eine effektive Stabilitätsordnung**

#### *1.1 Staateninsolvenzregime – Referenzwert als Konkretisierung – verfassungsrechtlich anerkanntes Ziel – stabiles Junktim*

- 1.1.1 Der Sachverständigenrat strebt mit dem Schuldentilgungspakt die Ziele an, kurzfristig die akuten Refinanzierungsprobleme einzelner Euro-Mitgliedstaaten zu lösen und die Wirtschafts- und Währungsunion langfristig zu einer effektiven Stabilitätsordnung zu machen. In einer solchen Stabilitätsordnung soll präventiv auf das fiskalische Verhalten der Euro-Mitgliedstaaten eingewirkt werden, so dass die Verschul-

---

<sup>60</sup> Die Frage, ob das Grundgesetz plebiszitäre Beteiligung ermöglicht und wenn ja, unter welchen Bedingungen, ist umstritten. Es werden zahlreiche Auffassungen vertreten, die so weit reichen, Plebiszite auch ohne Grundgesetzänderung durchführen zu können, vgl. jüngst Hans Meyer, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, Juristenzeitung 67 (2012), S. 538-546.

dungsneigung über den 60%-Referenzwert hinaus wirksam unterbunden wird. Zu dieser Ordnung gehört ein „Staateninsolvenzregime“, das einerseits Überschreitungen sanktioniert und andererseits strukturell verschuldete Mitgliedstaaten dazu bringt, ihre Verschuldung auch beim privaten Sektor zu restrukturieren und Auflagen im Rahmen eines Anpassungsprogramms anzunehmen. Die Voraussetzung für die Implementierung eines effektiven Staateninsolvenzregimes sei jedoch, dass im Moment seiner Einrichtung alle Staaten dessen Anforderungen erfüllen. Dazu müsse die akute Überschuldungs- und Vertrauenskrise überwunden werden, d.h. zunächst müsse die übermäßige staatliche Verschuldung in allen Euro-Mitgliedstaaten auf unter 60 Prozent abgebaut werden.<sup>61</sup> Anders ausgedrückt, der Schuldentilgungsfonds ist ein befristetes Hilfsinstrument, um die Verschuldung der öffentlichen Haushalte der Euro-Mitgliedstaaten auf den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu bringen und so die Voraussetzung für eine langfristig angelegte, institutionelle Stabilitätsordnung zu schaffen. Mit seiner Einrichtung geht die Erwartung einher, dass auch kurzfristig die Stabilität in der Euro-Zone erhöht werden würde.

- 1.1.2 Der Schuldentilgungspakt knüpft nicht nur semantisch an den Begriff der „Stabilitätsunion/-ordnung“ an, sondern stellt eines der zentralen Kriterien aus dem Primärrecht der Europäischen Union in den Mittelpunkt: den in Art. 126 Abs. 2 AEUV und dem Protokoll Nr. 12 genannten Referenzwert von 60 Prozent für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.<sup>62</sup> Dieser Referenzwert ist nicht nur der positive Fixpunkt für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, das Defizitverfahren, den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie den Fiskalvertrag, sondern konkretisiert auch den verfassungsrechtlichen Begriff der Stabilitätsunion, wie ihn das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf das EU-Recht geprägt hat. Ein neues Instrument, wie der Schuldentilgungspakt, das das Ziel verfolgt, ebendiese Stabilitätsunion auch tatsächlich zur Geltung zu bringen, steht insoweit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben

---

<sup>61</sup> Sachverständigenrat, Anm. 1, Rn. 242-245; Fragen und Antworten, Anm. 8, S. 2 f.

<sup>62</sup> Nachweis zum Protokoll siehe Anm. 3.

im Einklang.

- 1.1.3 Noch weitergehend ließe sich argumentieren, dass der Schuldentilgungspakt, in einer Zeit der fortgesetzten und schwerwiegenden Verstöße gegen den Referenzwert, sich grundsätzlich für die politische Unterstützung Deutschlands qualifiziert. Mehr noch, die teilweise Tilgung von Altschulden und der gleichzeitige Versuch, laufende Haushalte ohne relevante Kreditaufnahmen auszugleichen, ist auch ein verfassungsrechtlich anerkanntes Ziel, das durch die Föderalismusreform II aus dem Jahr 2009 noch einmal an Bedeutung gewonnen hat. Mit der Ratifikation des Fiskalvertrages wird der Abbau der Schulden über dem 60%-Referenzwert innerhalb von 20 Jahren zu einer völkerrechtlichen Pflicht der Vertragsstaaten werden.<sup>63</sup> Die Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat haben gleichwohl ein politisches Ermessen, zwischen konkurrierenden Vorschlägen und Problemlösungsstrategien auszuwählen, so dass sich nicht argumentieren lässt, es gäbe eine verfassungsrechtliche Pflicht, für den Schuldentilgungspakt zu optieren.
- 1.1.4 Mit Blick auf das angestrebte Ziel hat der Schuldentilgungspakt den Anspruch, einen verfassungsmäßigen Zustand zu sichern und – soweit davon abgewichen wird – wiederherzustellen. Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass der Schuldentilgungspakt lediglich eine Hilfskonstruktion ist, um die Voraussetzungen zu schaffen, das primäre Ziel, die effektive Stabilitätsordnung für die Wirtschafts- und Währungsunion, zu erreichen. In Anbetracht der Laufzeit des Tilgungsfonds von 20 bis 25 Jahren, d.h. die Voraussetzungen für das eigentlich angestrebte Ziel werden erst in wenigstens zwei Jahrzehnten erfüllt sein, wird das langfristige, verfassungsmäßige Ziel der effektiven Stabilitätsordnung nur dann auch dem Schuldentilgungspakt zugerechnet werden können, wenn zwischen beiden ein stabiles Junktim besteht. Denn vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet, geht mit dem Schuldentilgungsfonds zunächst eine in der Summe hohe gesamtschuldnerische Haftung einher,

---

<sup>63</sup> Die über dem Schwellenwert von 60 Prozent liegende gesamtstaatliche Verschuldung ist nach Art. 4 FV um jährlich durchschnittlich ein Zwanzigstel („1/20-Regelung“) zu verringern, zur zeitlich verzögerten Abbaupflicht siehe Anm. 26.

die – das zeigt bereits der verfassungsrechtliche Maßstab – der besonderen Rechtfertigung bedarf.<sup>64</sup>

## 1.2. *Umsetzungsmöglichkeiten*

1.2.1 Die vertragliche Umsetzung des Schuldentilgungspaktes sollte so angelegt sein, dass die Verbindung zwischen dem korrektiven Teil, der die Voraussetzungen für eine effektive Stabilitätsunion schaffen soll, und dem präventiven Ordnungsrahmen hergestellt wird. Beide Elemente müssten in dem Vertrag geregelt werden, damit nicht nur das Junktim sichtbar wird, sondern auch keine Situation entstehen kann, in der zu einem späteren Zeitpunkt der zweite Teil des Konzepts aufgrund von Vetopositionen nicht mehr umgesetzt werden kann.

1.2.2 Nach den vorliegenden Dokumenten noch ungeklärt ist die Gestalt des geplanten Staateninsolvenzregimes. Die über bestehende Regeln hinaus<sup>65</sup> verrechtlichte Insolvenz von Mitgliedstaaten hat eine wichtige Funktion im Vorschlag des Sachverständigenrates. Sie dient unmittelbar der glaubwürdigen Strukturierung der Schulden von Euro-Mitgliedstaaten, die nicht am Schuldentilgungsfonds teilnehmen oder nach dessen Auslaufen eine über dem 60%-Referenzwert liegende Schuldenquote ausweisen. Die an dem Tilgungsfonds teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten werden durch die Existenz eines Insolvenzregimes zudem angemahnt, ihre Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Die Notwendigkeit eines Staateninsolvenzregimes erinnert mittelbar daran, dass die weiterhin geltende Nicht-Beistandsklausel des Unionsrechts (Art. 125 AEUV) auf dem Vorverständnis beruht, dass die finanz- und haushaltspolitische Eigenverantwortung der Euro-Mitgliedstaaten grundsätzlich zur Staateninsolvenz führen kann. Mit einem anwendungsfähigen Staateninsolvenzregime würde al-

---

<sup>64</sup> Diese Thematik wird in dritten Unterabschnitt wiederaufgenommen und vertieft, siehe S. 44 ff.

<sup>65</sup> Ausf. zum völkerrechtlichen Rahmen für die Verbindlichkeit von Staatsschulden Kai v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 462 ff.; zu den auch bislang schon im Zusammenhang der europäischen Schuldenkrise diskutierten Vorschlägen für eine Insolvenzordnung für Staaten vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Monatsbericht 2-2011, S. 14 ff.; Christoph G. Paulus, Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, Zeitschrift für Gesetzgebung 25 (2010), S. 313-330; die Debatte wurde seinerzeit neu angestoßen durch Anne O. Krueger, A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, 2002; Christoph G. Paulus, Rechtlich geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten, Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, S. 383-388.

so ein Beitrag geleistet werden, den Ordnungsrahmen für die Wirtschafts- und Währungsunion wieder glaubhaft gegenüber den Marktakteuren zu machen.

1.2.3 Mit Blick auf die umfangreichen Verwaltungs- und Leistungspflichten, die EU-Mitgliedstaaten – teilweise sogar aufgrund von grund- und menschenrechtlichen Gewährleistungen – zu erfüllen haben, ist ergänzend anzumerken, dass die Staateninsolvenz einen Weg eröffnet, die erwartete Leistungsfähigkeit eines politischen Gemeinwesens rasch wiederzugewinnen. Die konkrete Gestalt eines Staateninsolvenzregimes müsste aus diesen Gründen substantiiert werden, damit ein kohärentes Tatsachenbild für die abschließende Beurteilung und ein Umsetzungsszenario entsteht.

## 2. Grundlage und Struktur des Fonds

2.1 *Vertragsrahmen – Organisationsregeln – Beschlussfassung – Sperrminorität – „Roll-in“ als Probephase – Regelverletzungen*

2.1.1 Mit dem Schuldentilgungspakt würde eine komplexe Struktur errichtet, die auf einer Reihe von Vorannahmen und Bedingungen beruht. Dieser Regelungszusammenhang müsste zwischen den teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten verbindlich vereinbart werden: Die geborene Form für eine solche verbindliche Vereinbarung ist der völkerrechtliche Vertrag. Aufgrund des engen thematischen Bezugs zu den Zielen und Inhalten der Wirtschafts- und Währungsunion stünde der Vertrag in einem „Ergänzungsverhältnis“ zum Recht der Europäischen Union. Dies hätte zur Folge, daran besteht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 zum ESM-Vertrag kein Zweifel mehr,<sup>66</sup> dass es sich bei dem Vertrag um eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ handeln würde. Die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 bis 5 und 7 GG wären bereits „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ einzuhalten.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11, Leitsatz 1 – ESM/Fiskalvertrag.

<sup>67</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11, Leitsatz 4 – ESM/Fiskalvertrag: „Solange die interne Willensbildung der Bundesregierung nicht abgeschlossen ist, besteht kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung.“

- 2.1.2 Da der Schuldentilgungsfonds sich auf dem Kapitalmarkt refinanzieren und zu diesem Zweck Anleihen ausgeben müsste, bedingt die Verwirklichung des Konzepts, dass eine juristische Person geschaffen werden würde. Es könnte sich um eine Neugründung handeln oder der Schuldentilgungsfonds würde im Rahmen bestehender Institutionen, wie insbesondere des Europäischen Stabilitätsmechanismus, verwirklicht.<sup>68</sup> Die Leitungsstruktur einer solchen Institution folgte zunächst den allgemeinen Organisationsregeln für überstaatliche Einrichtungen, d.h. es existiert in der Regel ein Organ, das die Interessen der Vertragsparteien vertritt (Rat), und ein Organ, das die ständige operative Verwaltung führt (Sekretariat, Direktorium).<sup>69</sup> Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt ist die Organisationsstruktur nur in dem Maße relevant, wie die Schnittstellen zum parlamentarischen Einfluss auf den deutschen Vertreter in den Organen und die Mehrheitsverhältnisse in den Beschlussgremien ausgestaltet sind.
- 2.1.3 Der europabezogenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das deutliche Signal zu entnehmen, dass zum einen der deutsche Vertreter durch den Bundestag direkt angesteuert werden können muss und zum anderen die Bundesrepublik Deutschland in Grundsatzfragen in dem Beschlussorgan einer überstaatlichen Einrichtung nicht überstimmt werden kann. Es gilt ein Bedingungszusammenhang, wonach die verfassungsrechtlichen Anforderungen umso höher sind, je zentraler die Entscheidung auf überstaatlicher Ebene für – in dem hier interessierenden Zusammenhang – die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments und die deutsche Solvenz auf dem Kapitalmarkt ist.
- 2.1.4 Eine deutsche Vetoposition ließe sich durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Beschlussorgan sicherstellen. In diesem Fall hätten alle anderen Vertragsparteien ebenfalls eine Vetoposition. Diese Konstruktion beruht auf dem klassischen Grund-

---

<sup>68</sup> Das Inkrafttreten des ESM-Vertrages und damit die Gründung einer neuen internationalen Finanzinstitution hängt noch von der deutschen Ratifikation des Vertrages ab, deren Verfassungsmäßigkeit Gegenstand mehrerer Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist, siehe Anm. 15.

<sup>69</sup> Zu dieser Typologie der Organe internationaler Organisationen Matthias Ruffert/Christian Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, § 9 II.

satz: eine Vertragspartei, eine Stimme. Eine andere Möglichkeit wäre die Beschlussfassung mit gewogenen Stimmen, d.h. jede Vertragspartei hätte eine unterschiedliche Mehrzahl an Stimmen, deren genaue Zahl einem Verteilungsschlüssel folgen würde. Diese Form der Beschlussfassung wird traditionell in überstaatlichen Finanzinstitutionen angewendet. Der Verteilungsschlüssel folgt dann in der Regel der Kapitalstruktur der Einrichtung – Anwendungsbeispiele sind der Internationale Währungsfonds und der Europäische Stabilitätsmechanismus. Die Quoren bei Abstimmungen müssten so gewählt sein, dass die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Anteil bei den für den Schuldentilgungsfonds maßgeblichen Entscheidungen eine Sperrminorität hätte. Im Fall des Schuldentilgungsfonds besteht dabei das Problem, dass der Fonds eine Ansammlung von öffentlichen Schulden ist, während sich die gesamtschuldnerische Haftung nicht in „Anteilen“ ausdrücken lässt. Vom politischen und ökonomischen Standpunkt aus ist gerade in der gegenwärtigen Lage entscheidend für das Gelingen des Fonds, dass Deutschland als der wirtschaftlich und finanziell stärkste Euro-Mitgliedstaat für das Gesamtvolumen des Tilgungsfonds haftet.

2.1.5 Woran könnte eine Stimmengewichtung anknüpfen? Dieses Problem könnte dadurch gelöst werden, dass der Fonds bei der Stimmverteilung an den Beitragsschlüssel für die Kapitalausstattung der Europäischen Zentralbank anknüpft.<sup>70</sup> Dieser Beitragsschlüssel wird nach der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftskraft eines Euro-Mitgliedstaates berechnet, so dass er auch für die Haftungsfrage einen sachgerechten Anknüpfungspunkt böte. In dem Vertrag müsste sichergestellt sein, dass die für die Einlagerung der Schuldenanteile und die Tilgungsphase maßgeblichen Entscheidungen nur mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können. Deutschland müsste bei diesen Entscheidungen eine Sperrminorität haben.

2.1.6 Das lenkt die Aufmerksamkeit auf die zwei Phasen, in die die Tätigkeit des Schuldentilgungsfonds gegliedert sein soll: die fünf- bis sechsjährige Phase der Einlagerung des Schuldenanteils („Roll-in“) und die 20jährige Tilgungsphase. Aus verfas-

---

<sup>70</sup> Dieser Beitragsschlüssel liegt auch dem ESM zugrunde, siehe Anm. 94.



sungsrechtlicher Sicht sind diese zwei Stufen miteinander verbunden, weil die Einlagerungsphase ein schrittweiser Vorgang ist, der das Haftungsrisiko langsam aufbaut und in dem zugleich die Regeltreue der teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten beobachtet werden kann. Nach dem Vorschlag des Sachverständigenrates könnte diese Einlagerungsphase insgesamt oder für einzelne Mitgliedstaaten auch abgebrochen werden, wenn es zu Vertragsverletzungen käme. Der langfristigen Haftungsübernahme in der zweiten Phase läge demnach eine Probephase voraus, in der das wechselseitige Vertrauen der Vertragsparteien „getestet“ werden würde. Bei den Einlagerungsschritten der ersten Phase wäre der Bundestag konstitutiv zu beteiligen, indem er jedem Fortgang und damit der Gewährleistungszunahme zustimmen müsste.<sup>71</sup> Dies wäre eine Möglichkeit, die es dem Bundestag ermöglichte, das zukünftige Ausfallrisiko besser einzuschätzen und verantwortbar zu machen. Auf diesem Weg würden die vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuften „Automatismen“ vermieden. Die Gewährleistungszunahme für die Bundesrepublik Deutschland wäre nicht von Entscheidungen anderer Euro-Mitgliedstaaten abhängig.

- 2.1.7 Die Einlagerungsphase besteht ebenfalls aus zwei Teilen: zum Einen aus der Emission von Anleihen des Tilgungsfonds, für die die Vertragsparteien unmittelbar gesamtschuldnerisch haften, und zum anderen aus der Entscheidung, die Staatsanleihen eines Mitgliedstaates mit dem aufgenommenen Kapital aufzukaufen. Sowohl die Anleiheemission des Tilgungsfonds als auch der Ankauf von Staatsanleihen seiner Mitgliedstaaten sind prinzipiell Anknüpfungspunkte für die Zustimmung des Bundestages. Dieser sehr aufwändige Beteiligungsprozess ließe sich darauf konzentrieren, dass der Bundestag an der Entscheidung konstitutiv beteiligt wird, Schulden in den Tilgungsfonds einzulagern. Das Konzept setzt notwendig voraus, dass diese Schulden „übernommen“ und damit am Markt refinanziert werden müssen. Eine konstitu-

---

<sup>71</sup> Die Kritik, Bundesministerium der Finanzen/Auswärtiges Amt, Stellungnahme v. 6. Juni 2012 (Anm. 16), eine intensive Bundestagsbeteiligung und der Einschluss eines Vetos gegen Schuldeneinlagerungen, könne als „Bruch der Grundlagenvereinbarung“ gewertet werden, greift nur dann, wenn der Vertrag über den Schuldentilgungspakt diese Möglichkeit nicht vorsähe. Die innerstaatlichen Beteiligungsrechte ließen sich, wie das auch im EU- und AEU-Vertrag teilweise der Fall ist, in den Vertragstext aufnehmen.

tive Beteiligung des Bundestages auch an der Emissionsphase hätte keinen Sinn, weil die Schulden übertragen wären, ohne dass eine entsprechende Refinanzierungsmöglichkeit bestünde. Nach Abschluss der Einlagerungsphase müsste der Tilgungsfonds, abhängig von der Laufzeit seiner Anleihen, fortlaufend Refinanzierungsgeschäfte tätigen. Diese wären so lange „beteiligungsfrei“, wie der Fonds die eingelagerten Schulden tilgt und die ausgegebenen Anleihen zusammen mit dem Tilgungsfonds auslaufen.

2.1.8 In der Tilgungsphase würde sich die Problemstruktur umkehren, weil es im Wesentlichen darum ginge, auf Vertragsverletzungen durch teilnehmende Euro-Mitgliedstaaten zu reagieren. Sperrminoritäten reichten in diesem Fall nicht aus, weil der Tilgungsfonds seine Maßnahmen positiv beschließen müsste. Die Erfahrungen mit der Wirtschafts- und Währungsunion zeigen, dass auf dieser Ebene eines der ungelösten institutionellen Probleme der Gemeinschaftswährung liegt: Kann auf die Regelverletzung durch eine Vertragspartei nur aufgrund eines positiven Gremienbeschlusses reagiert werden, besteht die Gefahr, dass die Mehrheit für einen solchen Beschluss nicht zustande kommt. Das Problem entsteht besonders in den Fällen, in denen das Ereignis, die Regelverletzung, von Bewertungen in komplexen Tatbestandsstrukturen abhängig gemacht wird. Für den Schuldentilgungsfonds wäre es deshalb angezeigt, die Regelverletzung an einfache und robuste Konditionalsätze zu binden und den Eintritt der Regelverletzung an objektive Kriterien – wie beispielsweise den Zahlungsverzug eines Mitgliedstaates oder das Überschreiten eines Referenzwertes – zu knüpfen.

2.1.9 Wenn die Tilgungsphase durch den völkervertraglichen Rahmen des Fonds detailliert vorstrukturiert wäre und im Grunde nur das „Tilgungsprogramm“ abgearbeitet werden müsste, ließe sich auch die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene „Unabhängigkeit des Direktoriums des Tilgungsfonds“<sup>72</sup> rechtfertigen.

---

<sup>72</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 31.

## 2.2 *Umsetzungsmöglichkeiten*

- 2.2.1 Ergänzend zu den einzelnen Umsetzungsvorschlägen, die im vorherigen Abschnitt bereits mit erörtert sind, ist anzumerken, dass ein Teil der verfassungsrechtlich gebotenen Absicherungen in der Konstruktion des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bereits verwirklicht sind. Der maßgebende Grund dafür ist, dass die hier für den Stabilitätspakt in Rede stehenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe auch für den ESM gelten. Sein institutioneller Rahmen ist auch mit Blick auf die deutsche Verfassungsrechtslage konstruiert worden. Es wäre deshalb ein erwägenswerter Schritt, den Schuldentilgungspakt durch die Änderung des ESM-Vertrages umzusetzen. Dieser Schritt hätte, ungeachtet seiner politischen Opportunität, möglicherweise den weiteren Vorteil, dass das Staateninsolvenzregime, das den Schuldentilgungsfonds ergänzen soll, in dem – thematisch ohnehin einschlägigen – Mechanismus mitgeregelt werden könnte. Der Nachteil läge darin, dass die Kreise der Vertragsparteien unterschiedlich wären und die Mitgliedstaaten in einem Anpassungsprogramm diejenigen Euro-Mitgliedstaaten sind, die am Schuldentilgungsfonds nicht teilnehmen könnten.
- 2.2.2 Eine zweite, die Umsetzungsvorschläge ergänzende Überlegung betrifft die Legitimation des Schuldentilgungspaktes. Das Bundesverfassungsgericht hat die innerstaatlichen Beteiligungsrechte des Bundestages und auch des Bundesrates in europäischen und völkerrechtlichen Angelegenheiten während des vergangenen Jahrzehnts kontinuierlich gestärkt, um den Verlust eigenverantwortlicher Selbstbestimmung auf nationaler Ebene durch Mitwirkungsrechte auf überstaatlicher Ebene zu kompensieren.<sup>73</sup> Dahinter steht vor allem das Bemühen, die Legitimationskraft eines nationalen Parlaments auch für das Handeln zwischenstaatlicher oder sogar supranationaler Einrichtungen zu nutzen. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung des Schuldentilgungspaktes spielt dieser Gedanke eine zentrale Rolle, weil die haushaltspolitische Gesamtverantwortung vom Deutschen Bundestag wahrzunehmen ist – die Bundesregierung kann diese Aufgabe als deutscher Vertreter in internationalen Organisatio-

---

<sup>73</sup> Dazu näher Frank Schorkopf, in: Bonner Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 26, 88.

nen nicht erfüllen. Es geht deshalb darum, die möglichen negativen Folgen eines Schuldentilgungspaktes für die Bundesrepublik Deutschland institutionell in einer Weise kalkulierbar zu machen und einzuhegen, dass die deutsche Mitwirkung an dem Pakt ex-ante verantwortbar ist.<sup>74</sup>

2.2.3 Die damit einher gehenden Unzulänglichkeiten und Probleme sollen nach einer in der Wissenschaft vertretenen und von Teilen der Politik aufgenommenen Ansicht durch eine Beteiligung des Europäischen Parlaments oder einer hybriden Versammlung aus Abgeordneten der betroffenen Mitgliedstaaten ausgeglichen und gelöst werden.<sup>75</sup> Ein solches Gremium oder die Beteiligung der nationalen Parlamente – wie sie der Fiskalvertrag vorsieht<sup>76</sup> – an der Tätigkeit des Schuldentilgungsfonds kann die Akzeptanz und die Transparenz verbessern, demokratische Legitimation im verfassungsrechtlichen Sinn kann sie nicht spenden. Diese klassische Position, wie sie vom Bundesverfassungsgericht vertreten wird, mag kritikwürdig sein, für die Beurteilung des Schuldentilgungspakts am Maßstab des Grundgesetzes ist sie weiterhin verbindlich.

2.2.4 Nur hilfsweise sei zu dieser Debatte angemerkt, dass gerade die Schuldenkrise zeigt, wie sehr es auf die repräsentative Zusammensetzung der Organe überstaatlicher Finanzinstitutionen für eine legitimierende Willensbildung ankommt. Das bestätigt das aktuelle Beispiel des EZB-Rates, in dem Deutschland nicht entsprechend seiner Finanz- und Wirtschaftskraft mit Stimmgewicht vertreten ist und bei einer Mehrheitsentscheidung des EZB-Rates deshalb von der Öffentlichkeit danach gefragt wird,

---

<sup>74</sup> Diese Überlegung kann auch von der anderen Seite angestellt werden, mit Blick auf die tatsächlichen und integrationspolitischen Folgen, die nicht eigenverantwortete Reformprogramme in den Programmstaaten haben könnten: Fritz Scharpf, Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft 9 (2011), S. 163 (193 ff.).

<sup>75</sup> Siehe den Nachweis Anm. 20 und außerdem Wolfgang Schäuble, Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas, Rede v. 26. Januar 2011, Forum Constitutionis Europae, Humboldt-Universität zu Berlin, Manuskript, S. 7 und Europäischer Rat, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht des Präsidenten Herman Van Rompuy v. 26. Juni 2012, EUCO 120/12, S. 7.

<sup>76</sup> Der Fiskalvertrag, Anm. 5, verweist für eine parlamentarische Beteiligung in Art. 13 auf eine Konferenz der jeweils zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente.

wie das deutsche Stimmverhalten gewesen sei. Unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation kommt es darauf aber formal nicht an. Die Marktakteure beurteilen die Lage hingegen materiell nach dem Verhalten der als wichtig eingeordneten Akteure. Das Europäische Parlament ist die Vertretung der Unionsbürger, die degressiv proportional (Art. 14 Abs. 2 EUV) zusammengesetzt ist. Es kann für die Euro-Zone schon deshalb keine verbindlichen Entscheidungen treffen, weil letztere nur aus einer Teilmenge der Unionsbürger besteht, deren quantitative Betroffenheit zudem verzerrt im Plenum abgebildet wird. Ein hybrides Vertretungsorgan aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Euro-Mitgliedstaaten kann ebenfalls keine Legitimation spenden, weil seine Entscheidungen in den betreffenden Mitgliedstaaten nicht verantwortet sind. Der Schuldentilgungsfonds macht anschaulich, dass die gesamtschuldnerische Haftung ihren Sinn darin hat, dass Deutschland als Gesellschaft und Volkswirtschaft hinter dieser Haftung steht. Sollte es diese Haftung übernehmen, dann muss diese Entscheidung und müssen deren Folgen innerstaatlich gerechtfertigt werden, von Menschen, die dem deutschen Wähler verantwortlich sind.

### **3. Finanzvolumen des Fonds**

#### *3.1 Gesamtvolumen – keine exakten Schwellenwerte – hypothetische Tragfähigkeitskontrolle – Prognosespielraum*

3.1.1 Der Sachverständigenrat prognostiziert in seinem Sondergutachten, dass der Schuldentilgungsfonds nach Abschluss einer bis zu sechsjährigen Einlagerungsphase ein Gesamtvolumen von 2,6 Billionen Euro hätte.<sup>77</sup> An diesem Gesamtvolumen hätte Italien einen Anteil von 36,9 Prozent der ausgelagerten Schulden, Frankreich von 22,5 Prozent und Deutschland von 20,8 Prozent, weitere teilnehmende Euro-Mitgliedstaaten wären Spanien, die Niederlande, Belgien, Österreich und Malta. Euro-Mitgliedstaaten, die sich in einem Sanierungsprogramm befinden, wären nach derzeitiger Konzeption von der Teilnahme am Fonds ausgeschlossen und auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus verwiesen. Das Gesamtvolumen des Fonds

---

<sup>77</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 34 f.

würde bis zum Jahr 2018 weiter ansteigen, um dann bis zum Jahr 2038 entsprechend der prognostizierten Tilgungsschritte auf Null zu sinken.

3.1.2 Um das erwartete Gesamtvolumen des Schuldentilgungsfonds am verfassungsrechtlichen Maßstab zu würdigen, ist zunächst der Umfang der zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen des Bundes festzustellen. Denn für die eigene Staatsschuld, die teilweise auch in den Tilgungsfonds eingebracht werden würde, haftet die Bundesrepublik Deutschland ohnehin. Auf der anderen Seite sind weitere Gewährleistungstatbestände zu berücksichtigen, die neben dem Schuldentilgungsfonds bestehen: die Haftung für die öffentlichen Schulden unterhalb des 60%-Referenzwertes, die Haftung für die Anteile an den bilateralen Griechenland-Hilfen sowie die Haftung für die deutschen Anteile an finanziellen Maßnahmen der Europäischen Union sowie der Europäischen Finanzstabilisierungs-Fazilität (EFSF) und am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Die Ausfallfolgen bei einem Austritt eines Euro-Mitgliedstaates aus der Euro-Zone oder gar einem Zerfall der Euro-Zone mit Blick auf die TARGET 2-Salden<sup>78</sup> im Europäischen System der Zentralbanken sind umstritten, können aber für eine Gesamtwürdigung auch nicht außer Betracht bleiben. Denn die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages bemisst sich nicht nach den Kategorien bundesdeutscher Verbindlichkeiten, sondern nach den Haushaltsbelastungen und den notwendigen Entscheidungen über Besteuerung und Ausgabenkürzung, die aus ihnen folgen können.

3.1.3 Das Problem bei der *verfassungsrechtlichen* Würdigung dieser für den Bund bestehenden und möglicherweise noch hinzukommenden Haftungsrisiken ist, dass das Grundgesetz, anders als bei der Kreditaufnahme des Bundes,<sup>79</sup> keine exakten Schwellenwerte für Gewährleistungsübernahmen enthält und sich solche Zahlen ex-

---

<sup>78</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten (Anm. 1), Ziff. 135; Hans-Werner Sinn, Die Target-Kredite der Deutschen Bundesbank, Ifo-Schnelldienst, München 2012; die Target-Thematik war auch Gegenstand der mündlichen Verhandlung vom 5. Juli 2011 zu den Griechenland-Hilfen und dem Euro-Rettungsschirm.

<sup>79</sup> Diese Aussage trifft jedenfalls seit der Grundgesetzänderung durch die Föderalismusreform II zu, siehe oben S. 14 ff.

ante, bei einer methodisch angeleiteten Betrachtung, auch nicht ableiten lassen.<sup>80</sup> Daraus darf nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, eine Verfassungswidrigkeit ließe sich deshalb prinzipiell nicht feststellen. Das Bundesverfassungsgericht könnte in einem zukünftigen Verfassungsstreitverfahren, das ein konkretes Haftungsszenario, wie etwa im voran stehenden Abschnitt skizziert, zum Gegenstand hätte, auf eine Verfassungswidrigkeit der deutschen Mitwirkung erkennen. Die Kontrolldichte, mit der das Bundesverfassungsgericht in einem Verfassungsstreit den Verfahrensgegenstand prüfen würde, ist allerdings verringert. Ausdrücklich hat der Zweite Senat in seinem Urteil vom 7. September 2011 erklärt, dass

das „BVerfG [...] sich bei der Feststellung einer verbotenen Entäußerung der Haushaltsautonomie im Hinblick auf den Umfang der Gewährleistungsübernahme auf evidente Verletzungen zu beschränken und namentlich mit Blick auf das Eintrittsrisiko von Gewährleistungen einen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu respektieren [hat].<sup>81</sup>

Aus dieser Aussage die Schlussfolgerung zu ziehen, dass jeder weitere verfassungsrechtliche Konkretisierungsversuch spekulativ und damit methodisch unvertretbar sei,<sup>82</sup> nährt sich dann aber wohlmöglich doch zu sehr an dem klassischen Bonmot, dass das Staatsrecht an dieser Stelle aufhöre.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Peter Michael Huber, Mitglied des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, hat in einem Interview im Herbst 2011 darüber gesprochen, dass die Obergrenze erreicht sein könne, wenn Deutschland eine Haftung in Höhe eines kompletten Bundeshaushalts übernehmen wollte, Interview mit der Süddeutschen Zeitung v. 19. September 2011. Diese Schwelle ist gegenwärtig bereits überschritten, liegt die gesamte Haftungssumme Deutschlands für „Rettungsschirme“ einem Bericht des Bundesfinanzministeriums an den Haushaltsausschuss des Bundestages zufolge derzeit bei 310,3 Mrd. Euro, siehe Handelsblatt v. 27. Juni 2012 (online-Ausgabe).

<sup>81</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2952) Rn. 130 f. – Euro-Rettungsschirm; „Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Begrenzung des Umfangs von Gewährleistungsermächtigungen herleiten lässt, ist fraglich.“, ebd., Ziff. 131.

<sup>82</sup> Siehe Martin Nettesheim, Gutachten (Anm. 16), S. 22 f.; die Aussage, dass ein Schuldentilgungsfonds umso eher mit dem Grundgesetz vereinbar sei, je geringer das deutsche Einstandsrisiko ausfalle, trifft gleichwohl zu.

<sup>83</sup> Der Satz „Das Staatsrecht hört hier auf“ stammt von Gerhard Anschütz, siehe Georg Meyer/Gerhard Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., 1919, S. 906, und war auf den preußischen Verfassungskonflikt gemünzt, bei dem es um die Rechte der Exekutive im Fall der Budgetverweigerung durch das Parlament ging.

- 3.1.4 Eine aussagekräftige Kategorie für die verfassungsrechtliche ex-ante Beurteilung des Schuldentilgungsfonds könnte eine hypothetische Tragfähigkeitskontrolle sein. Dabei steht die Überlegung im Mittelpunkt, dass das deutsche Finanzverfassungsrecht nicht nur untersagt, durch Kreditaufnahme und Gewährleistungsübernahme direkt einen Staatsbankrott herbeizuführen,<sup>84</sup> sondern dass außerdem die deutsche Bonität auf den Finanzmärkten nicht zerstört werden darf. Die Kontrollfrage wäre also: Wie stünde es um die deutsche Refinanzierungsmöglichkeit, wenn eine überstaatliche Gewährleistungsübernahme wegen eines Haftungsfalles finanzwirksam werden würde? Wenn ein Haftungsfall sich dadurch abwickeln ließe, dass der Bund leicht steigende Anleihezinsen hinnehmen müsste, um seine Verpflichtungen zu erfüllen, wäre die Evidenzgrenze noch nicht überschritten. Insoweit wäre die Steigerung der deutschen Zinslast, auch um einzelne Prozentpunkte, aus verfassungsrechtlicher Sicht hinzunehmen. Wenn der Haftungsfall einen Umfang hätte, der die deutschen Refinanzierungskosten auf ein Niveau brächte, dass die deutsche Staatsverschuldung nicht mehr tragfähig sein würde, dann wäre die Grenze zur Verfassungswidrigkeit überschritten.<sup>85</sup>
- 3.1.5 Für diese hypothetische Tragfähigkeitskontrolle anhand der wahrscheinlichen Refinanzierbarkeit eines Haftungsfalles gibt es auch einen Ansatz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So wies der Zweite Senat in seinem Urteil vom 7. September 2011 den Hinweis auf die bereits drohende finanzielle Überforderung

---

<sup>84</sup> Das gestehen, mit Blick auf die Auslegung von Art. 115 GG, zu Werner Heun/Alexander Thiele, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, Juristenzeitung 2012 (i.E.), zit. nach Manuskript, S. 10. Die Aussage Roman Herzogs, „Die Regierung ist in schwierigen Lagen berechtigt, sehr hohe Risiken einzugehen. Das Grundgesetz verbietet nicht die Staatspleite.“ (Interview mit der Wirtschaftswoche v. 14. Juli 2012, zit. nach online-Ausgabe), ist in ihrem ersten Teil richtig. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Preisstabilität der Währung, der Einfügung von Schuldenbremsen in das Grundgesetz, den grund- und menschenrechtlichen Leistungspflichten sowie die prinzipielle Ausrichtung des Grundgesetzes am Menschen, wird sich aber nicht behaupten lassen, dass die Verfassung gegenüber einer politischen Strategie indifferent ist, die mit hoher Wahrscheinlichkeit und in absehbarer Zeit zu einer Staateninsolvenz führen wird.

<sup>85</sup> Ausdrücklich in diesem Sinn auch Sebastian Müller-Franken, Eurobonds und Grundgesetz, Juristenzeitung 67 (2012), S. 219 (223); in diese Richtung bewegt sich auch die Argumentation von Udo Di Fabio, Interview mit Der SPIEGEL v. 9. Juli 2012, 28/2012, S. 23 ff. Die europäische Krise gibt insoweit mit Griechenland, Italien, Portugal und Spanien Anschauungsfälle für die mittelfristig prohibitive Zunahme der Zinsspreads für Staatsanleihen.



Deutschlands mit dem Argument zurück, dass

„selbst im Fall der vollständigen Realisierung des Gewährleistungsrisikos [...] die Verluste von rund 170 Mrd. Euro über Einnahmesteigerungen, Ausgabenkürzungen und über längerfristige Staatsanleihen, *wenngleich möglicherweise unter Verlust von Wachstumsmöglichkeiten und Bonität mit entsprechenden Einnahmeverlusten und Risikoaufschlägen, noch refinanzierbar* [wären].“<sup>86</sup>

3.1.6 Wann diese Bedingung erfüllt ist, kann ex-ante nur über eine Prognose näherungsweise bestimmt werden. Eine solche Prognose läge, das Bundesverfassungsgericht stellt dies in ständiger Rechtsprechung fest, wieder bei der Bundesregierung und dem Gesetzgeber, die über einen durch Expertenwissen unterfütterten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum verfügen.

3.1.7 Ergänzend können Kennziffern und Erfahrungszusammenhänge herangezogen werden, die jeder für sich unstreitig einen Aussagewert haben. Dazu gehören die Verschuldungsschwelle von 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts,<sup>87</sup> die auch für den Sachverständigenrat ein Differenzierungskriterium ist,<sup>88</sup> der Anteil der Auslandsverschuldung an der Gesamtverschuldung eines Euro-Mitgliedstaates, im Vergleich zum Anteil inländischer Gläubiger, die Veränderung der aktuellen Schuldenquote durch einen Haftungsfall sowie die statistischen Regeln, nach denen Rettungsmaßnahmen einem Mitgliedstaat defizitwirksam zugerechnet werden.<sup>89</sup> Der letztgenannte Aspekt markiert keineswegs nur eine technische Information, sondern ist insoweit von Bedeutung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments, weil mit dem Erreichen bestimmter Schwellenwerte Folgelasten verbunden sind, die den Bundestag bei der Ausübung seines Budgetrechts erheblich determinieren kön-

---

<sup>86</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2952) Rn. 135 – Euro-Rettungsschirm, Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>87</sup> Bei dieser Kennziffer wäre zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik Deutschland mit einem Schuldenanteil von 82,2% vom Bruttoinlandsprodukt einen nur noch geringfügigen Spielraum hätte – bei einem weiteren Schuldenanstieg von 260 Mrd. Euro wären die 90 Prozent überschritten.

<sup>88</sup> Siehe oben S. 34 und Anm. 61.

<sup>89</sup> Beachtenswert in diesem Zusammenhang ist die europäische Statistikregel, nach der Kredite des ESM, anders als Darlehen im Rahmen der Griechenland-Hilfe und des Euro-Rettungsschirms, in den Staatskonten der Euro-Staaten aufgrund der völkerrechtlichen Konstruktion des ESM nicht als Anstieg der öffentlichen Verschuldung angerechnet werden, siehe Europäische Zentralbank, Monatsbericht, 7/2011, S. 89-90.

nen. Denn je weiter sich der Bund von den Referenzwerten entfernt, desto intensiver müssen die Korrekturmaßnahmen ausfallen, zu denen Deutschland mittlerweile supranational und voraussichtlich alsbald auch völkerrechtlich verpflichtet ist, die aber ihrerseits politisch beschlossen und demokratisch verantwortet werden müssen.

3.1.8 Mit Blick auf diese Annahmen bewegen sich die auszulagernden Schuldenanteile von Italien (962 Mrd. Euro), Frankreich (680, 1 Mrd. Euro), Spanien (271 Mrd. Euro) und Belgien (142,1 Mrd. Euro)<sup>90</sup> in einem Volumenbereich, bei dem die Folgen eines vollumfänglichen Haftungsfalles von Deutschland voraussichtlich nicht mehr getragen werden könnten.<sup>91</sup> Die deutsche Schuldenquote würde sich in einem Schritt verdoppeln. Bei dieser Beurteilung sind allerdings bereits vorgesehene und mögliche weitere Risiko- und Haftungsbegrenzungen sowie Rückzahlungsmechanismen noch nicht berücksichtigt.

## 3.2 *Umsetzungsmöglichkeiten*

3.2.1 Das Gesamtvolumen des Tilgungsfonds ist eine entscheidende Stellschraube für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Schuldentilgungspaktes. Der Vorschlag des Sachverständigenrates nennt eine Gesamtsumme, die – abzüglich des deutschen Schuldenanteils – die Übernahme von Gewährleistungen in einem Umfang von zwei Billionen Euro für die Bundesrepublik Deutschland erforderte. Diese Summe dürfte jenseits der Grenzlinie liegen, die eine hypothetische Tragfähigkeitskontrolle derzeit zieht. Hinzu kommen die bestehenden Zahlungsverpflichtungen und Gewährleistungen aus dem „Rettungsschirm“, deren Umfang bislang nicht differenziert festgestellt ist. Es könnten allerdings weitere risiko- und haftungsbegrenzende Maßnahmen in die Überlegungen einbezogen werden, die den Gewährleistungsumfang im Ergebnis verringerten. Dazu würde auch gehören, dass der Schuldentilgungsfonds

---

<sup>90</sup> Siehe Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 35, Schaubild 6.

<sup>91</sup> Franz C. Mayer/Christian Heidfeld, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, *Neue Juristische Wochenschrift* 65 (2012), S. 422 (427), sehen die quantitative Grenze jedenfalls bei „9000 Milliarden Euro“ als überschritten an. Christoph Herrmann, *Ergänzendes Kurzgutachten – Verfassungsrechtliche Aspekte der Zulässigkeit der Einführung eines „Schuldentilgungsfonds“*, v. 5. Juni 2012, S. 6, sieht in einer Gesamtsumme von 1,7 bis 1,8 Billionen Euro noch keinen Grund, allerdings abhängig von weiteren Faktoren, eine Grenzüberschreitung anzunehmen.

die Wahrscheinlichkeit verringern würde, dass Deutschland aus diesen ergänzenden Haftungsverpflichtungen, insbesondere aus TARGET 2-Krediten in Anspruch genommen werden würde.<sup>92</sup>

3.2.2 Zu solchen risiko- und haftungsbegrenzenden Maßnahmen gehört die noch zu erörternde Besicherung des jeweiligen Schuldenanteils sowie eine Regel, die den Binnenausgleich zwischen den gesamtschuldnerisch haftenden Mitgliedstaaten regelt. Mit solch einer Regel würden die Zahlungsverpflichtungen gegenüber außen stehenden Gläubigern eines in Anspruch genommenen solventen Euro-Mitgliedstaates im Innenverhältnis unter allen solventen Euro-Mitgliedstaaten verteilt.<sup>93</sup> Dies setzte wiederum voraus, dass ein Verteilungsschlüssel bestünde, der die Haftungsanteile im Binnenausgleich festlegt. Ein solcher Verteilungsschlüssel besteht bereits im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus,<sup>94</sup> der wiederum auf den Anteilen am Kapital der Europäischen Zentralbank beruht.

3.2.3 Der Sachverständigenrat hat in seinem Vorschlag bereits eine alternative Konstruktion für das in der gesamtschuldnerischen Haftung stehende Volumen des Tilgungsfonds angedeutet. So könnte der Schuldentilgungsfonds – in Anlehnung an die Europäische Finanzstabilisierungs-Fazilität (EFSF) – mit einer teilschuldnerischen Haftung und Überbesicherung der Schuldenanteile ausgestattet werden. Im Ergebnis würde diese Konstruktion bedeuten, dass jeder teilnehmende Euro-Mitgliedstaat bei einem vollumfänglichen Haftungsfall den ausgelagerten Schuldenanteil noch einmal in fremden Schulden zusätzlich zu übernehmen hätte. Diese Effektivität der teil-

---

<sup>92</sup> Die Europäische Zentralbank könnte sich bei der Existenz eines Schuldentilgungsfonds aus der Refinanzierung des Bankensektors zurückziehen, vgl. mit weiteren Erläuterungen zu diesem Zusammenhang Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 38.

<sup>93</sup> Deutschland trüge allerdings, das ist nicht unerheblich, das zusätzliche politische wie wirtschaftliche Risiko der Durchsetzung seines Ausgleichsanspruchs gegenüber den mithaftenden Euro-Mitgliedstaaten.

<sup>94</sup> Dieser Beitragsschlüssel ist abgedruckt in Anhang I zum ESM-Vertragstext, siehe BT-Drs. 17/9045, S. 27. Der deutsche Anteil am ESM-Beitragsschlüssel beträgt 27,14%. Der Beitragsschlüssel kann jedoch verändert und im Einzelfall angepasst werden, siehe Art. 11 und 42 ESM-Vertrag. Der Kapitalschlüssel für die EZB beruht auf Art. 28 und 29 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, ABl. EU 2008 Nr. C 115/230.

schuldnerischen Konstruktion des Tilgungsfonds hängt im Detail davon ab, wie sich der verringerte Haftungsumfang einzelner Euro-Mitgliedstaaten auf die Refinanzierungsbedingungen auswirken würde.<sup>95</sup> Nach den vom Sachverständigenrat zugrunde gelegten Zahlen würde das für die Bundesrepublik Deutschland bedeuten, dass eine zusätzliche Haftung in Höhe des deutschen ausgelagerten Schuldenanteils von derzeit 637,8 Mrd. Euro übernommen werden müsste.

3.2.4 Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus beurteilt, ist die Existenz dieser alternativen Konstruktion des Schuldentilgungsfonds eine geeignete Maßnahme, das angestrebte Ziel zu verwirklichen, die mit weit geringeren Auswirkungen auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages einher geht.<sup>96</sup> Es wäre gegenüber der gesamtschuldnerischen Konstruktion des Tilgungsfonds, mit anderen Worten, die verhältnismäßigere Maßnahme, soweit das angestrebte Ziel mit dieser Konstruktion und den aus ihr folgenden Zinsaufschlägen erreicht werden kann. Es wäre auch die Teilbesicherung der Schuldenanteile und ein Binnenausgleich zwischen den haftenden Euro-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, die die Ausfallfolgen weiter dämpfen würden.

3.2.5 Ergänzend sollte der normative Rahmen für einen Schuldentilgungsfonds, unabhängig vom Haftungsumfang, das Verschuldungsvolumen des Fonds auf die jeweilige Obergrenze der zu refinanzierenden mitgliedstaatlichen Schulden begrenzen. Aufgrund der Tilgungen während der Laufzeit verringern sich das Gesamtvolumen und damit der Umfang des Haftungsrisikos. Eine zum jeweiligen Schuldenstand akzessorische Refinanzierungsgrenze würde politische Wünsche einhegen, frei gewordene Kapazität des Schuldentilgungsfonds neuen Aufgaben zuzuführen.

---

<sup>95</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten (Anm. 2), Ziff. 37.

<sup>96</sup> Werner Heun/Alexander Thiele, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, Juristenzeitung 2012 (i.E.), zit. nach Manuskript, S. 12, vertreten die Ansicht, dass die Höchstgrenze für die deutsche Haftung bei „knapp unter 30% der gesamten Eurobonds liegen“ müsste.

#### 4. Besicherung der auszulagernden Schulden

##### 4.1 Eignung zur Risikominimierung – Bedingungszusammenhang – Verteilungsregel

4.1.1 Der Sachverständigenrat hat außerdem vorgeschlagen, dass die beteiligten Euro-Mitgliedstaaten beim Schuldentilgungsfonds Vermögenswerte in Höhe von 20 Prozent der auszulagernden Schulden als Pfand, etwa in Form von Währungs- und Goldreserven oder durch mit Grundschulden besicherte Pfandbriefe, hinterlegen. Mit den Sicherheiten soll der Haftungsumfang begrenzt und das „moralische Risiko des Beitritts zum Schuldentilgungspakt“ abgemildert werden. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkäme, sollen die Sicherheiten dem Tilgungsfonds automatisch, d.h. ohne weitere Beschlussfassung eines politischen Gremiums zufallen.<sup>97</sup>

4.1.2 Die Besicherung der ausgelagerten Schulden durch reale Vermögenswerte ist prinzipiell geeignet, die fiskalischen Folgen eines Haftungsfalls auf Seiten der mithaftenden Euro-Mitgliedstaaten zu verringern. Die Besicherung der auszulagernden Schulden, die von allen teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten, also auch der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen wäre, ist ein gewichtiger Posten in der verfassungsrechtlichen Abwägung. Diese Abwägung ist vorzunehmen, um zu beurteilen, ob durch den Schuldentilgungspakt die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages noch gewahrt ist.

4.1.3 Die konkrete verfassungsrechtliche Bedeutung dieses Bausteins im Schuldentilgungspakt hängt zum einen von der Werthaltigkeit der Sicherheiten ab. Für die weitere verfassungsrechtliche Beurteilung ist sodann danach zu fragen: Warum werden 20 Prozent der ausgelagerten Schulden besichert? Reicht diese Besicherungsquote aus oder müsste sie in Anbetracht des in der Haftung stehenden Finanzvolumens höher ausfallen, möglicherweise differenziert für jeden Mitgliedstaat, je nach Umfang der eingelagerten Schulden? Diese Fragen können vom finanz- und wirtschaftswis-

---

<sup>97</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten, Anm. 1, Ziff. 190; Sondergutachten, Anm. 2, Ziff. 28.

senschaftlichen Standpunkt wie von der Politik sicherlich beantwortet werden. Für das Verfassungsrecht entscheidend ist dagegen nicht die Besicherungsquote als solche, sondern deren Bedeutung für die Gesamtwürdigung des Haftungsrisikos und der Ausfallfolgen. Wenn die 20 Prozent dazu beitragen würden, dass im Haftungsfall die deutsche Bonität nicht gefährdet wäre, weil die vom Bund tatsächlich zu refinanzierenden Summen geringer ausfielen, dann wäre diese Besicherungsquote verfassungsrechtlich ausreichend. Deshalb lässt sich ein verfassungsrechtliches Teilvotum an dieser Stelle eher als Bedingungszusammenhang formulieren: Je höher die Besicherungsquote, desto stärker wird das Risiko für die deutsche Bonität auf den Finanzmärkten vermindert und umso überzeugender wird die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der mit dem Schuldentilgungspakt eingegangenen Risiken.

- 4.1.4 Aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Bedeutung hat die neuere Entwicklung, die Frage nach Sicherheiten für Kredite oder Gewährleistungen mit einer Beeinträchtigung der Staatenehre zu verknüpfen oder eine solche Verbindung als „unsolidarisches Verhalten“ unter EU-Mitgliedstaaten auszuschließen.<sup>98</sup> Das Gegenseitigkeitsverhältnis von „Vermögenswert gegen Sicherheit“ ist auch im zwischenstaatlichen Verkehr weiterhin eine anerkannte Regel.
- 4.1.5 Die Notwendigkeit einer Verteilungsregel für den Binnenausgleich zwischen den gesamthänderisch haftenden Euro-Mitgliedstaaten ist bereits erwähnt worden.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Es ist daran zu erinnern, dass im Kontext der Staatsschuldenkrise Finnland am 21. Juli 2011 die geforderte Absicherung („Pfand“) seiner Finanzhilfen an Griechenland zugesagt wurde und dass der Deutsche Bundestag in einer Entschließung gleichfalls eine bessere Forderungsabsicherung eingefordert hat, BT-Drucks 17/6163, S. 3; im Rahmen der „Bankenhilfe“ an Spanien erhält Finnland nunmehr eine Sicherheit in Höhe von 40 Prozent des von Finnland garantierten Betrages, siehe FAZ v. 17. Juli 2012, Spanien gibt Finnland Pfand für Hilfskredite (online-Ausgabe). Im Zusammenhang der Krise wird auch an den deutschen Devisenkredit an Italien im Jahr 1974 erinnert, für den ein Viertel der italienischen Goldreserven als Sicherheit verpfändet wurde, vgl. etwa Hermann Bohle, Ganz neu ist das nicht: Goldreserven als Pfand, EurActiv v. 25. August 2011, zugänglich unter [www.euractiv.de](http://www.euractiv.de).

<sup>99</sup> Siehe oben S. 50.

## 4.2 *Umsetzungsmöglichkeiten*

- 4.2.1 Das Sicherungsregime wäre in den Vertrag über den Schuldentilgungsfonds aufzunehmen. Mit Blick auf den Bedingungs-zusammenhang von Besicherungsquote und Ausfallfolgenbegrenzung wäre zu überlegen, die Besicherungsquote weiter zu steigern, etwa indem weitere werthaltige Sicherheiten einbezogen werden. Denkbar wäre auch die aufschiebend bedingte Verpfändung bestimmter Steuereinnahmen.
- 4.2.2 Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Euro-Mitgliedstaaten für ihre öffentlichen Schulden bis zum 60%-Referenzwert weiter allein haften und für deren Refinanzierung verantwortlich sind. Die Refinanzierungsbedingungen für diesen Teil der Staatsschuld hängen wiederum davon ab, wie die Bonität des betreffenden Euro-Mitgliedstaates insgesamt beurteilt wird. Da die Besicherung der ausgelagerten Schulden auch vom Bund vorgenommen werden muss, kann dieser Teil der Verschuldung nicht vollständig außer Betracht bleiben. Außerdem ist im Blick zu halten, dass solche umfangreichen Verpfändungen wiederum in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung auch des Deutschen Bundestages – in diesem Fall als Schuldner für deutsche Verbindlichkeiten – fielen.
- 4.2.3 Auf den erwähnten Bedingungs-zusammenhang günstig auswirken würde sich die angestrebte Zweckbindung einer nationalen Abgabe, die für die Tilgung des nationalen Schuldenanteils erhoben werden müsste. Im Haftungsfall ließe sich diese Abgabe an die eintretenden Mitschuldner weiterleiten, die ihren Rückgriffsanspruch daraus befriedigen könnten. Es ist allerdings zu erwarten, dass ein solcher Sekundärzweck der Tilgungsabgabe auf erhebliche politische Durchsetzungsprobleme stoßen würde.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Die Finanzgeschichte und das Völkerrecht zeigen allerdings, dass Staatsschulden auch über lange Zeiträume prinzipiell nicht vergessen werden, zu deutschen Zahlungsverpflichtungen bis in neuere Zeit aus Vorkriegs-Auslandsanleihen des Deutschen Reiches instruktiv die Antwort der Bundesregierung v. 24. Juni 2003 auf eine schriftliche Anfrage, BT-Drs. 15/1279, S. 16 f.

## 5. Befristete Laufzeit des Fonds

### 5.1 *Befristung finanzieller Gewährleistungen – Negativbeispiel „Rettungsschirm“*

5.1.1 Das Konzept des Schuldentilgungspakts sieht vor, dass die teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten dem Fonds Finanzmittel in einem Umfang zuweisen, dass die ausgelagerten Schulden in einem Zeitraum von „etwa 20 bis 25 Jahren“ getilgt wären.<sup>101</sup> Das Instrument des Schuldentilgungsfonds wäre damit prinzipiell befristet.

5.1.2 Die Befristung finanzieller Gewährleistungen ist eines der tragenden Motive in der Verfassungsrechtsprechung, weil die zeitliche Begrenzung ein Indiz dafür ist, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments nicht dauerhaft und substantiell beeinträchtigt ist, dass die Folgewirkungen der Gewährleistungsübernahme für den Bundestag noch kalkulierbar sind. Das Budgetrecht ist seiner Struktur nach ein periodisch zu betätigendes Recht des Parlaments, was in der zeitlichen Begrenzung des „Haushaltsjahres“ zum Ausdruck kommt.<sup>102</sup> Die demokratisch gewählten Volksvertreter sollen die Möglichkeit haben, entsprechend ihrem zeitlich begrenzten Mandat über das Budgetrecht politisch gestalten zu können. Grundsätzlich erfüllt der Schuldentilgungsfonds dieses Kriterium,<sup>103</sup> auch wenn die geplante Laufzeit fünf Wahlperioden zum Deutschen Bundestag umfassen würde. Dem modernen Verfassungsstaat sind auch langfristige finanzielle Bindungen – wie etwas in Bereich der Renten- und Sozialversicherung, bei langfristigen Anleihen oder aber bei der

---

<sup>101</sup> Der Sachverständigenrat verweist darauf, dass eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Laufzeit bestehe, weil die Zuweisungen an den Tilgungsfonds als Quote am Bruttoinlandsprodukt definiert würden. Deshalb hänge die exakte Tilgungsdauer vom durchschnittlichen Wirtschaftswachstum der kommenden 25 Jahre ab. Das Ziel, die Schuldenstandsquote auf 60 % zurückzuführen, könne bei realistischen Primärsalden in den hochverschuldeten Euro-Mitgliedstaaten kaum in einem Zeitraum von weniger als 20 Jahren erreicht werden, vgl. Fragen und Antworten, S. 8.

<sup>102</sup> Zu diesem Argument siehe BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2950) Rn. 123 – Euro-Rettungsschirm.

<sup>103</sup> Vgl. Martin Nettesheim, Gutachten (Anm. 16), S. 21, der eine mögliche „Dauerhaftigkeit“ als unproblematisch einstuft, die Auflösung des Fonds nach Ablauf des Tilgungszeitraums lediglich vertraglich abgesichert sehen will.



Folgenbeseitigung von planerischer Entscheidung wie der Atomkraft<sup>104</sup> – nicht unbekannt.

5.1.3 Ob eine solche streng positivistische Sicht auf die nominell begrenzte Laufzeit des Fonds das verfassungsrechtliche Problem jedoch vollständig erfasst, ist fraglich. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum „Rettungsschirm“ werden die getroffenen Maßnahmen verfassungsrechtlich u.a. damit gerechtfertigt, dass sie nicht dauerhaft, sondern befristet seien.<sup>105</sup> Dieses Argument wird in dem anhängigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum ESM-Vertrag und Fiskalvertrag<sup>106</sup> wieder eine Rolle spielen, weil die ursprünglichen „Rettenungsmaßnahmen“ (EFSM, EFSF und Griechenland-Hilfen) durch die neue Vertragskonstruktion des ESM im Ergebnis entfristet werden. Wie die Entwertung des Befristungsarguments durch die tatsächliche Entwicklung in der Krise verfassungsrechtlich gewürdigt werden wird, lässt sich nicht prognostizieren. Mit Blick auf den Schuldentilgungspakt folgt daraus jedoch die Anfrage an das Konzept, wie es gewährleisten kann, dass der Fonds nach Ablauf des vorherbestimmten Tilgungszeitraums wieder aufgelöst werden wird. Aufgrund der laufenden Erfahrungen werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die institutionelle Gewährleistung der Befristung hoch sein und sich nicht allein auf das Vertrauen in die Rechtsbefolgung stützen können.

## 5.2. *Umsetzungsmöglichkeiten*

5.2.1 In diesem Zusammenhang sollte der Sachverständigenrat das Szenario für die Tilgung der ausgelagerten Schulden sowohl im Hinblick darauf, ob die Prognosen für die Höhe der staatspezifischen Zinsen und Tilgungsraten realistisch sind, als auch die ökonomische Funktionsfähigkeit notwendiger Sanktionsmaßnahmen bei Zins-

---

<sup>104</sup> Die mit der Einführung der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbundenen Risiken und deren Verantwortbarkeit bis wie in die Zukunft hinein sind in der mündlichen Verhandlung am 10. Juli 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht angesprochen worden.

<sup>105</sup> BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 7. September 2011, Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 2946 (2953) Rn. 141 – Euro-Rettungsschirm.

<sup>106</sup> Siehe oben Anm. 15.

zahlungs-/Tilgungsverweigerung oder -verzug sowie bei übermäßiger Neuverschuldung weiter substantiieren.

- 5.2.2 Der Verzug bei den Zins- und/oder Tilgungszahlungen könnte dazu führen, dass der Zahlungsausfall auf die gesamte Staatsschuld des betreffenden Mitgliedstaates, einschließlich des vollständig selbstverantworteten Anteils bis 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, festgestellt werden könnte. Der Mitgliedstaat müsste sich am Kapitalmarkt finanzieren, der jedoch in diesem Fall nicht bereit wäre, sich in dem Mitgliedstaat zu engagieren. Der betreffende Mitgliedstaat müsste umschulden und unterläge deshalb bereits vorwirkend, bei seinen Handlungen im Anwendungsbereich des Schuldentilgungsfonds, der mittelbaren Disziplinierung durch den Kapitalmarkt. Es bliebe aber zu fragen, weshalb in diesem Fall die Umschuldung, d.h. die Insolvenz eines Euro-Mitgliedstaates, ein grundsätzlich hinnehmbares Ereignis sein soll, dass die anderen Euro-Mitgliedstaaten und die Europäische Union ohne weitere Intervention hinnehmen würden. Eine Antwort darauf könnte sein, dass die Existenz des Schuldentilgungspaktes, mit seinen drei Säulen des Tilgungsfonds, des Fiskalvertrages und des Staateninsolvenzregimes dem Kapitalmarkt das unbedingte Bekenntnis der Euro-Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Währung signalisiert. Die Insolvenz eines teilnehmenden Mitgliedstaates wäre dann ein Ereignis, das die Wirtschafts- und Währungsunion als Ganzes nicht in Frage stellen würde.
- 5.2.3 Eine zweite Möglichkeit, die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Schuldentilgungspakt umzusetzen, bestünde darin, die Zweifel an einer Verlängerung des Fonds soweit wie möglich auszuräumen. Wie das Verhalten der Politik und der sie beratenden Wissenschaft in der gegenwärtigen Krise zeigt, werden Auslegungsspielräume im geltenden Recht auch genutzt, besonders, wenn ein Rechtstext eine bestimmte Handlungsoption nicht ausdrücklich verbietet oder zu ihnen schweigt.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Das zeigt sich idealtypisch an der Auseinandersetzung über die Auslegung des Art. 125 Abs. 1 AEUV im Zusammenhang mit der Griechenland-Hilfe und möglichen „Euro-Bonds“, siehe dazu Franz C. Mayer/Christian Heidfeld, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, *Neue Juristische Wochenschrift* 65 (2012), S. 422 (424 ff.); Christian Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 14 (2011),

Mögliche Auslegungsspielräume in einem Vertrag über den Schuldentilgungspakt könnten dadurch verengt werden, dass der Vertrag ausdrücklich befristet, auf einen Zeitraum von 25 Jahren, geschlossen wird, mit der Option, den Fonds bei vollständiger Tilgung der ausgelagerten Schulden auch schon zu einem früheren Zeitpunkt aufzulösen. Für die Glaubwürdigkeit des Vorschlages und damit für dessen Akzeptanz durch die Marktakteure wäre die originäre Befristung des Vertrages eine konsequente Rechtsumsetzung des ökonomischen Konzepts.

5.2.4 Alternativ denkbar wäre es, eine Laufzeitverlängerung auszuschließen oder an besonders qualifizierte Verfahrenshandlungen zu knüpfen, etwa die Bestätigung durch jeweils ein Plebiszit in den beteiligten Euro-Mitgliedstaaten. Es wäre dabei auch daran zu denken, dass die Euro-Mitgliedstaaten die Entfristung des Fonds dadurch bewerkstelligen, dass sie – in Anlehnung an die Fortsetzung der EFSF durch den ESM – parallel eine neue Einrichtung gründen, die dann die Funktionsnachfolge des ursprünglichen Fonds anträte.

5.2.5 Die originäre Befristung oder qualifiziert erschwerte Laufzeitverlängerung wirft Folgefragen auf, die vom Konzept aufgenommen und beantwortet werden müssen: Mit der Laufzeitbefristung würde der Tilgungspfad für jeden beteiligten Euro-Mitgliedstaat fortlaufend auf seine Umsetzungschance getestet. Was geschähe, wenn nach der Hälfte der Laufzeit die restlichen Schulden in der verbleibenden Laufzeit bei realistischen Prognosen nicht mehr getilgt werden können? Noch zentraler ist die Frage, was mit den ausgelagerten Schulden eines Euro-Mitgliedstaates geschehen soll, der am Ende der Laufzeit weiterhin eine Verschuldung jenseits des 60%-Referenzwertes aufweist? In diesem Fall können diese Restschulden nicht von der gemeinsamen Haftung abgedeckt werden, weil andernfalls ein Anreiz zur Mindertilgung während der Fondslaufzeit gesetzt werden würde. Mit dem Auslaufen des Fonds müssten Restschulden wieder in die alleinige Haftung der Euro-Mitglied-

---

S. 213 (256 ff.); Martin Nettesheim, Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion: in: Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise, 2012, S. 31 (56 ff.); Christoph Herrmann, Gutachten v. 21. März 2012, S. 2 f.

staaten zurückfallen.<sup>108</sup> Es wäre dann zu überlegen, ob die dadurch bei vertragstreuen Euro-Mitgliedstaaten bewirkte Frustration für das Ziel des Schuldentilgungspaktes – eine effektive Schuldenordnung – durch zusätzliche Ausgleichszahlungen der betroffenen Euro-Mitgliedstaaten kompensiert werden könnte. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, auf den betreffenden Mitgliedstaat das Staateninsolvenzregime des Schuldentilgungspaktes anzuwenden.

5.2.6 Dieselbe Folgefrage würde sich bei einer vorzeitigen Beendigung des Schuldentilgungsfonds, d.h. bei einer Kündigung des den Fonds konstituierenden Vertrages stellen. Die gegenwärtige Debatte über die „Ewigkeit“ des ESM-Vertrages, der keine Kündigungsklausel enthält, so dass das allgemeine Völkervertragsrecht angewendet wird, führt in der Öffentlichkeit und besonders bei Marktakteuren zu Unsicherheit. Mit Blick auf Sinn und Zweck des Schuldentilgungsfonds müsste eine ordentliche Kündigung des Vertrages konsequenterweise ausgeschlossen werden. Entscheidend ist jedoch, was im Fall der außerordentlichen Kündigung etwa wegen fortgesetzten Vertragsverstoßes durch Euro-Mitgliedstaaten<sup>109</sup> geschehen würde. Um auch in diesem Fall keine Fehlanreize zu setzen, wäre zu überlegen, wie die noch bestehenden Restschulden – bei wirtschaftlicher Betrachtung – wieder in die alleinige Haftung der betroffenen Euro-Mitgliedstaaten zurückfallen können.

5.2.7 Letztlich muss den Handelnden jedoch bewusst sein, dass das Recht nicht jeden Weg verstellen kann, wenn es politischen Konsens gibt, ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Die gegenwärtige Krise zeigt, dass der Selbststand des Rechts von kulturellen Prägnungen abhängt, die selbst zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

---

<sup>108</sup> Diese Möglichkeit wiederum könnte sich über die Zinssätze und damit auf die Funktionsfähigkeit des Fonds und seine Refinanzierungsleistung gegenüber den beteiligten Euro-Mitgliedstaaten auswirken, weil die Marktakteure diese Option in ihre Bewertung des Modells einbeziehen würden.

<sup>109</sup> Art. 56 Abs. 1 Buchst. b des Wiener Übereinkommens v. 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge – WVRK (BGBl. 1985 II, S. 927), der die Kündigung oder den Rücktritt von einem Vertrag auch ohne Beendigungsklausel u.a. für den Fall vorsieht, dass sich ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt; Art. 60 WVRK regelt die Beendigung oder Suspendierung eines Vertrags infolge Vertragsverletzung; Art. 62 WVRK erklärt auch die grundlegende Änderung der Umstände – die beim Schuldentilgungspakt wegen der wirtschaftlichen Prognosen besonders im Blick gehalten werden müssten – für kündigungsrelevant. Daneben besteht das völkergewohnheitsrechtliche Vertragsrecht fort.

weiterhin verschieden sind.<sup>110</sup> Rechtsnormen können jedoch über ihre unmittelbare Regelungswirkung hinaus Argumentationsräume eröffnen oder verengen, die die öffentliche Debatte strukturieren, Begründungslasten verteilen und Legitimation für faktisches Handeln verweigern. In den Gesellschaften der westlich orientierten Industriestaaten besteht weiterhin die Grundüberzeugung, dass das Handeln der öffentlichen Gewalt nur dann gerechtfertigt ist, wenn es sich in den Bahnen des Rechts hält.

## 6. Durchsetzung und Sanktionierung

### 6.1 *Realistische Perspektive für die praktische Durchsetzung? – nicht tragfähige Prämisse der Hauptkritik – Rechtsgemeinschaft*

6.1.1 Das Hauptargument gegen den Vorschlag des Schuldentilgungspaktes ist eine nicht zu vernachlässigende Wahrscheinlichkeit, dass die Grundkonzeption des Tilgungsfonds während der Laufzeit von den Mitgliedstaaten verändert werden könnte.<sup>111</sup> Mit einem Eingriff in die mit einem wirtschaftspolitischen Reformprogramm verbundene Tilgungsverpflichtung, die um die Schuldenbremsen für die jeweiligen Staatsschulden bis zum 60%-Referenzwert ergänzt würde, durchbrächen die Euro-Mitgliedstaaten das Gegenseitigkeitsverhältnis von gemeinsamer Haftung gegen Schuldenabbau. Mit anderen Worten, der Schuldentilgungspakt mag zielorientiert konstruiert sein, ihm liegt jedoch keine realistische Perspektive für die praktische Durchsetzung zugrunde.

6.1.2 Dieses kritische Argument gegen den Schuldentilgungspakt kann auf die Erfahrungen seit Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie aus dem Umgang mit der Staatsschuldenkrise bauen. In der Tat wäre der Schuldentilgungspakt von vornherein in Frage gestellt, wenn die Tilgungsphase keine verlässli-

---

<sup>110</sup> Ausf. zum System „Recht“ in der Finanz- und Schuldenkrise Frank Schorkopf, Gestaltung mit Recht, Archiv des öffentlichen Rechts 136 (2011), S. 323-344.

<sup>111</sup> Etwa Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Juni 2012, S. 8 (9); Toralf Pusch, Kann ein Schuldentilgungspakt Europa aus der Krise führen?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2012, S. 8. Das zweite Hauptargument gegen den Vorschlag ist, dass vom Schuldentilgungsfonds derzeit das falsche politische Signal ausgehe – es handelt sich um ein politisches Argument, an das die Argumentation in diesem Rechtsgutachten nicht anschließen kann.

che Aussicht hätte, vollständig umgesetzt zu werden. Hinzu kommt – das ist bereits erwähnt worden – eine Ernüchterung über den Stellenwert des Rechts als eigenrationale Ressource, an der sich gesellschaftliches Handeln ausrichten soll. Das Vertrauen, dass das Recht die Erwartungen an das Verhalten der Mitgliedstaaten stabilisiert, ist durch die Krise erschüttert. Das Argument unrealistischer Erwartungen an die Regelbindung und Regeltreue der Vertragsparteien (*compliance*), hat auch eine verfassungsrechtliche Bedeutung, weil ein Schuldentilgungspakt, dessen Haftungsumfang und Ausfallfolgen nicht bestimmt oder zumindest berechenbar sind, dem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab nicht entspricht.

6.1.3 Der überwiegende Teil der Überlegungen in diesem Gutachten ist deshalb der Frage gewidmet, ob der Vorschlag eines Schuldentilgungspaktes das angestrebte Ziel erfüllt und dem verfassungsrechtlichen Maßstab gerecht wird und wie er alternativ konstruiert werden könnte, um beides zu erreichen. Mit Blick auf die Einzelprobleme wird insoweit auf die voran stehenden Abschnitte verwiesen. Das Hauptargument gegen den Schuldentilgungspakt wird aber auch dadurch entkräftet, dass es auf einer nicht tragfähigen Prämisse beruht.

6.1.4 Das Gegenargument beruht auf der Vorannahme, dass Recht und Vertrauen in der Europäischen Union per se nicht hinreichen, die Leitung und Steuerung der Eurozone zu beherrschen. In der Vergangenheit sind Regelbindung und Regeltreue in der Europäischen Union zwar missachtet worden, wodurch die Akteure maßgeblich zur gegenwärtigen Krise beitrugen. Der empirische Nachweis und die weitere Möglichkeit rechtswidrigen Handelns sind jedoch kein Argument gegen die Stabilisierung von Verhaltenserwartungen durch Recht in der Zukunft. Ein Identitätselement der Europäischen Union ist ihr Selbstempfinden als Rechtsgemeinschaft. Die Europäische Union muss ihre Ziele im Wesentlichen über Rechtsnormen durchsetzen, da sie nicht über eigene Erzwingungsstäbe verfügt und auch die Ressource Geld nur in sehr begrenztem Maß nutzen kann.<sup>112</sup> Ein europäischer Integrationsverband, der als ein

---

<sup>112</sup> Das Argument ist bezogen auf das Bruttonationaleinkommen in der Europäischen Union im Vergleich zum Haushaltsvolumen der Union.

Verbund zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten gedacht ist, muss dem Gedanken der Rechtsgemeinschaft weiter verpflichtet sein. Denn nur auf diesem Weg können sich die Mitgliedstaaten als selbstbestimmte politische Räume behaupten. Eine Reihe von Vorschlägen, die in der gegenwärtigen Krise zu deren Lösung gemacht werden, sind denn auch im Ergebnis darauf gerichtet, den Euro-Mitgliedstaaten die Kompetenz zu selbstbestimmtem politischen Entscheiden letzten Endes zu nehmen.<sup>113</sup> Eine Zentralisierung der Haushalts- und Finanzpolitik bei der Europäischen Union, die den Mitgliedstaaten verbindliche Detailvorgaben für ihr nationales politisches Handeln machen würde, ohne ihnen einen selbstverantworteten Handlungsfreiraum zu lassen, überschritte diese Grenze. Die Einzelwürdigung solcher Vorschläge muss sicherlich differenziert ausfallen: So könnte der Gedanke einer zeitlich begrenzten, unmittelbaren Haushaltsaufsicht über einen Euro-Mitgliedstaat im Defizitverfahren durch die Kommission auch als Ausdruck einer effektiven Durchsetzung betrachtet werden, der der Mitgliedstaat vorab vertraglich zugestimmt hat.

- 6.1.5 Nochmals anders formuliert: Der Schuldentilgungspakt kann aus prinzipiellen Erwägungen nicht mit dem Argument abgelehnt werden, sein Erfolg würde über die Zeit am fehlenden Willen zur Regelbefolgung seitens der Euro-Mitgliedstaaten scheitern. Diese Gefahr besteht und muss durch entsprechende Vertragsgestaltung gebannt werden. Träfe dieses Argument im Kern zu, wäre die gesamte Idee der Europäischen Union als einer Rechtsgemeinschaft souveräner Staaten im völkerrechtlichen Sinn, die sich auf einen politischen Sekundärraum zur gemeinsamen Problemlösung verständigt haben, in Frage gestellt.

## 6.2 *Umsetzungsmöglichkeiten*

- 6.2.1 Zur Effektivierung des Schuldentilgungsfonds hat der Sachverständigenrat vorgeschlagen, dass Verstöße von Euro-Mitgliedstaaten gegen ihre nationale Schuldenbremse zu sofortigen Strafzahlungen an den Tilgungsfonds führen sollten. Als Straf-

---

<sup>113</sup> Exemplarisch jüngst der Beitrag von Ulrich Wilhelm, Gebt Souveränität ab!, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7. Juli 2012 (online-Ausgabe).

zahlungen käme der Anteil des betreffenden Mitgliedstaates an den Gewinnen der Europäischen Zentralbank in Betracht, der als beschleunigte Tilgung an den Fonds abgeführt werden könnte.<sup>114</sup> Die vom Sachverständigenrat ebenfalls erwähnte Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs an dem Sanktionsverfahren ist nicht klar konturiert. Der Europäische Gerichtshof ist schon nach dem Fiskalvertrag damit beauftragt, die abstrakte Umsetzung der gemeinsamen Grundsätze für eine Schuldenbremse in das nationale Recht, auf Antrag, zu überprüfen. Eine weitergehende Einbeziehung des Gerichtshofs, etwa dergestalt, dass er in konkreten Einzelfällen eine Verletzung der nationalen Schuldenbremse feststellen könnte, ist im Fiskalvertrag nicht enthalten. Die Mitgliedstaaten konnten in dieser Frage, trotz entsprechender Initiativen, keinen Konsens finden.<sup>115</sup> <sup>116</sup> Während die „automatische Vollstreckung“ der Strafzahlung durch den Einzug eines Zentralbankgewinns davon abhängt, ob ein solcher Gewinn denn in ausreichendem Umfang vorliegt, sind Sanktionen in Form von Geldtransfers mit dem Makel behaftet, die Krise in einem Mitgliedstaat weiter zu verschärfen. So würden sich die Euro-Mitgliedstaaten in der derzeitigen Lage durch monetäre Sanktionen gegenüber Griechenland im Ergebnis selbst belasten. Strafzahlungen können nach dem gegenwärtigen Erfahrungsstand mit der Wirtschafts- und Währungsunion allenfalls als ergänzendes, nicht aber als entscheidendes Instrument

---

<sup>114</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten, Anm. 2, Ziff. 23.

<sup>115</sup> Der Europäische Gerichtshof kann nach Art. 8 FV von einer oder mehreren Vertragsparteien mit der Frage befasst werden, ob eine Vertragspartei die Pflichten zur Einführung einer nationalen Schuldenbremse (Art. 3 Abs. 2 FV) nicht erfüllt hat. Hat die Kommission zuvor festgestellt, dass Art. 3 Abs. 2 FV nicht erfüllt ist, besteht sogar eine Klagepflicht. Die Vertragsparteien haben in einem Protokoll zum Fiskalvertrag festgelegt, dass die Klage grundsätzlich von den Mitgliedstaaten erhoben werden wird, die den Dreivorsitz im Rat führen, Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion v. 2. März 2012, BT-Drs. 17/9046, S. 16 f. Die Reihenfolge der Dreivorsitze ist geregelt im Beschluss 2009/908/EG des Rates v. 1. Dezember 2009, ABl. EU 2009 Nr. L 344/28, 56. Die Klage muss innerhalb von drei Monaten, nachdem der Kommissionsbericht bei den Vertragsparteien eingegangen ist, eingereicht werden.

<sup>116</sup> Bei einer verstärkten Einbeziehung des Europäischen Gerichtshofs muss auch berücksichtigt werden, dass der EuGH nach seinem Selbstverständnis und in der Wahrnehmung seitens anderer Mitgliedstaaten nicht unbedingt – wie in Deutschland vertraut und erwartet – ein Verfassungsgericht sein will und soll, das hochpolitische Konflikte schlichtet. Als exemplarisch kann insoweit die Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den Rat herangezogen werden, mit dem auf die Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2003 reagiert wurde, EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6649 – Kommission/Rat; näher zum Kontext Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 4/2005, S. 15-21.



zur Regelbefolgung gewertet werden.

6.2.2 Während der Einlagerungsphase besteht ein Durchsetzungsinstrument darin, die Schuldenübertragung auf den Tilgungsfonds abzurechnen. Der betroffene Mitgliedstaat müsste sich dann, so der Sachverständigenrat, wieder vollständig über den Kapitalmarkt refinanzieren.<sup>117</sup> Das Problem dieses Instruments besteht allerdings darin, dass der betreffende Mitgliedstaat in diesem Fall die Wirtschafts- und Währungsunion weiter belastete und dass das mit dem Tilgungsfonds angestrebte Ziel einer Stabilitätsordnung aus dem Blickfeld geriete. Der Abbruch der Einlagerungsphase wäre ein effektives Instrument, wenn der betreffende Mitgliedstaat dann nicht auf anderem Wege Finanzhilfen bekommen könnte und letztlich mit der Insolvenz bedroht wäre. An diesem Punkt wird noch einmal deutlich, wie sehr die verfassungsrechtliche Beurteilung des Vorschlages von seiner Verzahnung mit einem Staateninsolvenzregime und den bereits bestehenden Rettungsinstrumenten (Griechenland-Hilfen, ESFM, EFSF und ESM) verbunden ist.

6.2.3 Der weitere Vorschlag, die beteiligten Mitgliedstaaten bei einem Fehlverhalten durch Entzug von Zinsvorteilen oder mit der Aufbürdung zusätzlicher Refinanzierungskosten zu sanktionieren,<sup>118</sup> setzt einerseits voraus, dass der betreffende Mitgliedstaat dann nicht auf andere Instrumente ausweichen kann und beruht andererseits auf der Annahme, dass solche Schritte von dem zuständigen Organ des Schuldentilgungsfonds beschlossen werden würden. Bei einem persönlich und sachlich unabhängigen Status der Mitglieder des ständigen Verwaltungsorgans des Tilgungsfonds, den der Sachverständigenrat vorschlägt,<sup>119</sup> wären die Weichen für eine solche sachorientierte Entscheidung gestellt. Ob die Organe in der Krisensituation dann aber diese Sanktionsentscheidungen auch treffen, ist, mit Blick auf die Erfahrungen der letzten Jahre, ungewiss. Der richtige Gedanke eines Zinsaufschlags im Fall der Griechenland-Hilfen konnte sich auf Dauer nicht durchsetzen, sind die Zinsen für die

---

<sup>117</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten, Anm. 2, Ziff. 25.

<sup>118</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten, Anm. 2, Ziff. 25 f.

<sup>119</sup> Sachverständigenrat, Sondergutachten, Anm. 2, Ziff. 31.

Kredite an Griechenland mit der Zeit doch den Refinanzierungskosten der Gläubiger angenähert worden. Die tragenden Argumente waren, dass die hohen Zinsen die prekäre Finanzlage weiter verschärften und die Gläubigerstaaten an der Krise nicht verdienen sollten.

6.2.4 Die Durchsetzung des Schuldentilgungsfonds wird voraussichtlich in Situationen herausgefordert werden, in denen die Euro-Mitgliedstaaten einem konjunkturellen Abschwung verzeichnen oder mit „außergewöhnlichen Umständen“ konfrontiert sind. Der Schuldentilgungsfonds würde darauf zunächst durch eine automatische Anpassung der Tilgungsrate reagieren, deren Schwankungsbreite jedoch gering wäre. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes wie der Fiskalvertrag sehen entsprechende Ausnahmeregelung vor. Sie ermöglichen eine zeitlich begrenzte höhere Schuldenaufnahme und versuchen die Umgehungspotentiale solcher Ausnahmeregelungen durch die exakte Definition des auslösenden Ereignisses und Verfahrensregeln zu begrenzen. Die komplementäre Maßnahme im Rahmen des Schuldentilgungsfonds wäre es, die Tilgungsrate des betreffenden Euro-Mitgliedstaaten zu verringern oder einzelne Tilgungsraten auszusetzen. Beides würde die Konzeption des Tilgungsfonds in Frage stellen und die Hauptargument gegen den Vorschlag<sup>120</sup> bekräftigen. Ein Ausweg könnte sein, den Euro-Mitgliedstaaten über die bereits anerkannten Ausnahmetatbestände der Schuldenbremsen „zu helfen“, die Zahlungen an den Tilgungsfonds jedoch unverändert zu lassen. Das würde im Ergebnis dazu führen, dass jedenfalls die am Schuldentilgungsfonds beteiligten Euro-Mitgliedstaaten zeitweise eine vollständig selbstverantwortete Verschuldung über dem Referenzwert von 60 Prozent hätten.<sup>121</sup> Läge der Referenzwert nach der Auflösung des Schuldentilgungsfonds weiterhin über 60 Prozent, wären – unabhängig von den Gründen für diese Lage – die Regeln über die Staateninsolvenz anzuwenden.

---

<sup>120</sup> Siehe oben S. 60 ff.

<sup>121</sup> Die Verschuldung über dem Referenzwert war jedoch vollständig in den Schuldentilgungsfonds auszulagern, weshalb es diese „Überschuldung“ nicht geben dürfte. Sie wäre allenfalls für einen kurzen Zeitraum zu dulden und müsste von den betreffenden Mitgliedstaaten ebenfalls zurückgeführt werden. Diese zusätzliche Tilgungspflicht würde den Druck auf die Euro-Mitgliedstaaten weiter erhöhen und müsste sich politisch mit dem Vorwurf auseinandersetzen, die wieder erstarkte Konjunktur „abzuwürgen“.

- 6.2.5 An diesem Punkt wird deutlich, dass ein effektives Durchsetzungs- und Sanktionsregime entweder den Weg einschlagen muss, die haushalts- und finanzpolitischen Entscheidungen in einem Euro-Mitgliedstaat durch eine überstaatliche Bürokratie übernehmen zu lassen, oder die Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten ernst zu nehmen. Der erstgenannte Weg brächte eine strukturelle Veränderung der Europäischen Union mit sich, die voraussichtlich in die deutsche Verfassungsidentität eingriffe. Ungeachtet der Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG müssten die Europäische Union und die Mitgliedstaaten aber außerdem die Frage beantworten, ob die institutionelle Struktur der Europäischen Union in der Lage wäre, die mit solchen Aufsichtsmaßnahmen verbundenen Verteilungsentscheidungen zu rechtfertigen, d.h. in der politischen Auseinandersetzung zu legitimieren. In der gegenwärtigen Krise gibt es noch keine einschlägigen Erfahrungen mit solchen Schritten. Die in Deutschland wahrnehmbare Rezeption etwa des Handelns der Troika in Griechenland zeigt aber, dass dieses Argument nicht nur von theoretischer Bedeutung ist. Denn in den betroffenen Mitgliedstaaten kommt es zu außengewendeten politischen Solidarisierungseffekten.
- 6.2.6 Für den Schuldentilgungsfonds wäre deshalb zu überlegen, ob die fortgesetzte Vertragsverletzung durch einen teilnehmenden Euro-Mitgliedstaat als ultima ratio nicht zum Ausschluss aus dem Tilgungsfonds und der Euro-Zone führen könnte. Das tragende Argument für diesen Schritt läge in der Unwilligkeit des betreffenden Mitgliedstaates begründet, das langfristige Ziel einer Stabilitätsordnung für die gemeinsame Währung nicht erreichen zu wollen. Einem solchen Schritt könnten die genannten Sanktionsmaßnahmen im Sinne von Sanktionsvorstufen vorgelagert sein. Der Schuldentilgungsfonds müsste für einen solchen Schritt Kompensationsmöglichkeiten vorsehen, damit ein möglicher Zahlungsausfall die vertragstreuen Mitgliedstaaten nicht zusätzlich belastete. Diese könnten in einer prinzipiell höheren Besicherung der ausgelagerten Schulden bestehen, die nicht nur auf reale Vermögenswerte zurückgreift, sondern auch zukünftige Steuereinnahmen einbezieht. Außerdem könnte die zweckgebundene Abgabe zur Tilgung der nationalen Schulden, die jeder Euro-Mitgliedstaat einführen muss, der am Schuldentilgungsfonds teilnimmt, beim Zahlungsausfall an die in Regress genommenen Mitgliedstaaten geleitet werden.

## C. Ergebnisse

1. Der Sachverständigenrat strebt mit dem Vorschlag eines Schuldentilgungspaktes ein verfassungsmäßiges Ziel an: eine effektive Stabilitätsordnung für die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Der Schuldentilgungsfonds ist ein Instrument, das die Voraussetzungen zwischen den Euro-Mitgliedstaaten schaffen soll, um dieses Ziel langfristig zu erreichen. Mit seiner Einrichtung soll zugleich der entscheidende Beitrag zur Lösung der akuten Probleme bei der Refinanzierung einzelner Mitgliedstaaten geleistet werden. Der Schuldentilgungsfonds kann in einer Weise konstruiert werden, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit den verfassungsrechtlichen Maßstab erfüllt, den das Grundgesetz und die konkretisierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Übernahme finanzieller Gewährleistungen und die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages stellen.
2. Da dem Grundgesetz und der konkretisierenden Verfassungsrechtsprechung kein exakter Schwellenwert zu entnehmen ist, an dem die Übernahme von finanziellen Gewährleistungen verfassungswidrig werden würde, können ex-ante keine verlässlichen Prognosen über die Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Modells getroffen werden. Eine aussagekräftige Kategorie für die verfassungsrechtliche ex-ante Beurteilung des Schuldentilgungsfonds könnte eine hypothetische Tragfähigkeitskontrolle sein. Die Kontrollfrage wäre, wie es um die deutsche Refinanzierungsmöglichkeit stünde, wenn eine Gewährleistungsübernahme wegen eines Haftungsfalles finanzwirksam werden würde. Wenn der Haftungsfalle einen Umfang annähme, der die deutschen Refinanzierungskosten auf ein Niveau brächte, dass die deutsche Staatsverschuldung nicht mehr tragfähig sein würde, wäre die Grenze zur Verfassungswidrigkeit überschritten. Die hypothetische Tragfähigkeitskontrolle anhand der wahrscheinlichen Refinanzierbarkeit eines Haftungsfalles stellt also die deutsche Bonität in den Mittelpunkt.
3. Als zweite Regel für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit eines Schuldentilgungsfonds lässt sich der Bedingungs Zusammenhang formulieren, wonach die Ver-

fassungsmäßigkeit eines Tilgungsfondsmodells umso höher ist, je geringer das Gesamtvolumen der Haftung, das Ausfallrisiko und die innerstaatlichen Folgen eines Haftungsfalles sind. Dabei sind alternative Rettungs- oder Stillhalte-Szenarien, soweit diese seriös prognostizierbar sind, dahingehend zu berücksichtigen, welches Szenario sich näher am verfassungsgewollten Zustand bewegt.

4. Ein Schuldentilgungsfonds, der auf dem Modell der gesamtschuldnerischen Haftung für den ausgelagerten Schuldenanteil aller teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten beruht, würde mit seinem bereinigten Gewährleistungsumfang für die Bundesrepublik Deutschland in Höhe von zwei Billionen Euro derzeit mit hoher Wahrscheinlichkeit die Tragfähigkeitskontrolle nicht bestehen und verfassungswidrig sein. Es ist nicht ausgeschlossen, bedarf aber erheblicher weiterer Begründung, dass die für den Schuldentilgungsfonds zusätzlich vorgesehenen Risiko- und Ausfallbegrenzungen sowie die zweckgebundene Abgabe die Haftungssumme in einem Umfang verringern können, dass der Grenzbereich zur Verfassungsmäßigkeit überschritten wird.
5. Ein Schuldentilgungsfonds, der auf dem Modell der teilschuldnerischen Haftung für den ausgelagerten Schuldenanteil aller teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten beruht, hätte mit seinem Gewährleistungsumfang für die Bundesrepublik Deutschland von zusätzlich 560 Mrd. Euro die Aussicht, die Tragfähigkeitskontrolle zu bestehen und als verfassungsmäßig eingeordnet zu werden. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die Haftungssumme ebenfalls durch Risiko- und Ausfallbegrenzungen verringert werden könnte.
6. Der Schuldentilgungsfonds unterscheidet sich von den Vorschlägen zu einer gesamtschuldnerische Haftung der Euro-Mitgliedstaaten für ihre Staatsanleihen (Euro-Bonds) durch das Kriterium der befristeten Haftung zum Zwecke des Schuldenabbaus. Zwischen der begrenzten Laufzeit des Fonds und der eigenverantwortlichen Schuldentilgung bis zum 60%-Referenzwert besteht ein Finalzusammenhang. Dieser unterscheidet den Vorschlag strukturell und qualitativ von den anderen Modellen, die die gemeinsame Haftung für die Staatenfinanzierung und die Rückführung der

bestehenden Verschuldung voneinander trennen und dies zukunfts offen ausgestalten wollen.

7. Die Hauptkritik, der Schuldentilgungsfonds habe keine realistische Perspektive für die praktische Durchsetzung, kann auf entsprechende Erfahrungen im Umgang mit dem Regelwerk der Wirtschafts- und Währungsunion verweisen. Dass die Euro-Mitgliedstaaten die Grundkonzeption des Tilgungsfonds während der Laufzeit verändern, kann durch institutionelle Sicherungen in den Vertragsgrundlagen erschwert, aber nicht vollständig ausgeschlossen werden. Das Argument unrealistischer Erwartungen an die Regelbindung und Regeltreue der Vertragsparteien kann gleichwohl nicht den Ausschlag geben für die Ablehnung des Vorschlages. Letztlich würde damit die Konzeption der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft in Frage gestellt und mittelbar wäre eine europäische Zentralisierung der Kompetenzen- und Entscheidungsstrukturen die Folge. Der demokratische Verfassungsstaat ist reformfähig.
8. Der Schuldentilgungsfonds ist in den Kontext der bestehenden „Rettungsmaßnahmen“ einzuordnen. Er könnte als eigenständige internationale Finanzorganisation gegründet, aber in bestehende Strukturen, wie insbesondere den Europäischen Stabilitätsmechanismus aufgenommen werden. Letzteres setzt voraus, dass der ESM-Vertrag und der Fiskalvertrag in Kraft treten werden. Die Vorteile eines solchen Schritts lägen darin, dass der Schuldentilgungsfond auf bestehenden institutionellen Strukturen aufbauen könnte und zugleich eine Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis von Schuldentilgungspakt zum Euro-„Rettungsschirm“/ESM erkennbar wäre. Die Nachteile bestünden darin, dass die „Rettung“ von Euro-Mitgliedstaaten in Anpassungsprogrammen mit der Entschuldung strukturell „gesunder“ Mitgliedstaaten über dieselbe Einrichtung miteinander verbunden werden würde. Der ESM-Vertrag müsste außerdem formal geändert und die Änderungen müssten erneut von den Vertragsparteien ratifiziert werden. Es mag deshalb als politisch einfacher empfunden werden, einen neuen, monothematischen Vertrag auszuhandeln und in nationalen Ratifikationsverfahren durchzusetzen. Der Vorschlag ist insoweit noch nicht eindeutig, wie mit Euro-Mitgliedstaaten umzugehen ist, deren nationaler

Schuldenanteil über 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre die möglicherweise angestrebte geordnete Insolvenz („Staateninsolvenzregime“) ein zusätzliches Risiko für das Budgetrecht, das bei der Beurteilung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages einbezogen werden müsste.

9. Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung ist schließlich zu berücksichtigen, dass der Schuldentilgungsfonds nicht als abstraktes Szenario entworfen ist, sondern mit dem Fonds die gegenwärtige (Schulden-)Krise der Europäischen Union überwunden werden soll. Die mit dem Fonds einhergehenden konkreten Haftungssummen lassen sich zwar nicht mit dem abstrakten Hinweis auf noch höhere Risiken bei einem Scheitern der anderen „Rettungsversuche“ ausgleichen. Dass bei einem solchen Scheitern ebenfalls finanzielle Ausfallfolgen aufträten, ist jedoch insoweit von rechtlicher Bedeutung, als die Entscheidung für einen Schuldentilgungsfonds sich näher am verfassungsgewollten Zustand bewegen könnte, als alternative Schadensszenarien.

Prof. Dr. Frank Schorkopf

Göttingen, den 20. Juli 2012