

Professor Dr. iur. Dietrich Murswiek

email@dietrich-murswiek.de

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

29.6.2012

## Organstreit

Dr. Peter Gauweiler MdB,  
Promenadeplatz 9, 80333 München

– Antragsteller –

gegen

1. die Bundesregierung  
vertreten durch Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel  
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin
2. den Bundestag  
vertreten durch den Bundestagspräsidenten Dr. Norbert Lammert,  
Deutscher Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin
3. den Bundesminister der Finanzen  
Dr. Wolfgang Schäuble  
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

– Antragsgegner –

wegen

Verletzung der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 GG durch verfassungswidrige Einbringung und Beratung des ESM-Finanzierungsgesetzes sowie durch Vorenthaltung von Informationen

**Gliederung:**

Antrag .....	3
A. Sachverhalt.....	4
I. Zum Gesetzgebungsverfahren beim ESM-Finanzierungsgesetz.....	4
II. Zur Vorenthaltung von Informationen über den ESM-Vertrag .....	5
B. Zulässigkeit .....	6
C. Begründetheit .....	7
I. Verletzung der Abgeordnetenrechte des Antragstellers im Zusammenhang mit der Beratung des ESM-Finanzierungsgesetzes .....	7
1. Fehlerhafte Einbringung des ESM-Finanzierungsgesetzes .....	7
2. Verletzung der Abgeordnetenrechte des Antragstellers durch die objektiv verfassungswidrigen Maßnahmen .....	9
II. Verletzung der Abgeordnetenrechte des Antragstellers durch die Vorenthaltung notwendiger Informationen über den ESM-Vertrag seitens der Bundesregierung beziehungsweise des Bundesfinanzministers .....	12
1. Verletzung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung.....	12
2. Verletzung des Informationsrechte des Antragstellers .....	15
III. Ergebnis .....	16

Namens und kraft Vollmacht des Antragstellers stelle ich den

**Antrag,**

wie folgt zu entscheiden:

1. Die Bundesregierung hat mit ihrem Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESM-FinG) (BT-Drs. 17/9371) gegen Art. 76 Abs. 1 und 2 GG verstoßen und dadurch die Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt.
2. Der Bundestag hat mit der Beratung der Entwürfe eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) (textidentische Entwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – BT-Drs. 17/9048 – sowie der Bundesregierung – BT-Drs. 17/9371) sowie mit der Beschlussfassung über den Fraktionsentwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (BT-Drs. 17/10126) gegen Art. 76 Abs. 1 und 2 GG verstoßen und dadurch die Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt.
3. Die Bundesregierung hat den Antragsteller in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt, indem sie ihm Informationen vorenthalten hat, die zur sachgerechten Meinungsbildung über den Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drs. 17/9045, 17/9370) und somit zur sachgerechten parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung unerlässlich waren.
4. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Antragsteller die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Ich **begründe** diesen Antrag wie folgt:

## **A. Sachverhalt**

### **I. Zum Gesetzgebungsverfahren beim ESM-Finanzierungsgesetz**

Das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) regelt die Beteiligung Deutschlands am ESM mit den sich aus dem ESM-Vertrag ergebenden Anteilen am einzuzahlenden und am abrufbaren Kapital (§ 1 Abs. 1), ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen für das abrufbare Kapital Gewährleistungen zu übernehmen (§ 1 Abs. 2) und ermächtigt den ESM zur Gewährung von Stabilitätshilfen unter den vertraglich geregelten Voraussetzungen (§ 2).

Regelungsgegenstand des ESM-Finanzierungsgesetzes ist außerdem die Beteiligung des Parlaments an der laufenden Tätigkeit des ESM, soweit nicht Gesetzesvorbehalte schon im ESM-Gesetz enthalten sind.

Der von der Bundesregierung stammende Gesetzentwurf wurde zunächst als Gesetzesvorlage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 20.3.2012 in den Bundestag eingebracht<sup>1</sup>, sodann am 23.4.2012 als textidentische Gesetzesvorlage der Bundesregierung<sup>2</sup>

Der Gesetzesentwurf, nach dessen Vorspann Regelungen für die parlamentarische Beteiligung neben der Bestimmung des finanziellen Gesamtrahmens der Beteiligung Deutschlands am ESM der zweite wesentliche Regelungsbestandteil ist, hatte für die Beteiligungsrechte eine Leerstelle gelassen. § 3 des Entwurfs lautet:

„[Beteiligungsrechte]

(1) [...]“

In dieser Fassung war der Gesetzentwurf Gegenstand der ersten Lesung, die am 29. März 2012 stattfand<sup>3</sup>.

Erst im Laufe des Beratungsverfahrens im Haushaltsausschuss sind dann Vorschriften über die Parlamentsbeteiligung in die Diskussion gebracht worden. Ein erster Entwurf, der von den Arbeitsgruppen Haushalt CDU/CSU und FDP als Änderungsantrag in den Haushaltsausschuss eingebracht worden war<sup>4</sup>, sah sehr unzureichende Parlamentsvorbehalte

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 17/9048 – **Anlage 2.**

<sup>2</sup> BT-Drs. 17/9371 – **Anlage 3.**

<sup>3</sup> BT-Plenarprotokoll 17/172.

<sup>4</sup> Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 17/4410.

vor, darunter zu wenige Plenarvorbehalte, während zu viele Kompetenzen an den Haushaltsausschuss delegiert wurden. Nachdem der Antragsteller durch ein Rundschreiben an die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion auf die Mängel hingewiesen hatte, kam es zu wesentlichen Nachbesserungen, die in der der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (BT-Drs. 17/10126) vom 27.6.2012 ihren Niederschlag gefunden haben. Das Gesetz wurde dann in zweiter und dritter Lesung am 29. Juni 2012 in der Fassung der Beschlussempfehlung beschlossen.

Der Antragsteller hat den Bundestagspräsidenten mit Schreiben vom 18.6.2012 darauf aufmerksam gemacht, dass eine hinreichende Beteiligung eines einzelnen Abgeordneten, der nicht dem zuständigen Fachausschuss angehört, an der Beratung über den Gesetzentwurf bei dieser Verfahrensweise nicht möglich sei. Er hat aber keine Änderung der Terminierung erreichen können.

## **II. Zur Vorenthaltung von Informationen über den ESM-Vertrag**

Am 19. Juni 2012 hat das Bundesverfassungsgericht sein Grundsatzurteil zur Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament gemäß Art. 23 GG verkündet<sup>5</sup>. Der Antragsteller vermutet, dass die Bundesregierung bezüglich der Verhandlungen über den ESM-Vertrag dem Bundestag nicht nur die beiden Dokumente vorenthalten hat, deren Vorenthaltung das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil gerügt hat, sondern dass es eine Vielzahl weiterer Dokumente und Informationen im Sinne von Abs.-Nr. 147 des Urteils gibt, welche die Bundesregierung nicht dem Bundestag übermittelt hat.

Daher hat der Antragsteller am 25. Juni 2012 mit Bezug auf Abs.-Nr. 147 des zitierten Urteils den Bundesminister der Finanzen in einem als sehr eilig und dringend bezeichneten Schreiben gebeten, ihm zur Vorbereitung der ESM-Debatte am Freitag, dem 29. Juni 2012, folgende Auskünfte zu erteilen<sup>6</sup>:

»Welche Unterlagen und sonstigen Informationen betreffend den ESM im Sinne der oben zitierten Feststellung des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Unterlagen und Dokumente, informelle und nicht schriftlich dokumentierte Vorgänge, Informationen über Gegenstand, Verlauf und Ergebnis von Sitzungen und Beratungen, über bi- und multilaterale Aktionen sowie über eigene Initiativen und Positionen)

- sind bei der Bundesregierung vorhanden? (bitte vollständige Liste)
- Welche davon sind dem Bundestag nicht übermittelt worden?

Ich bitte Sie, mir alle diesbezüglichen, der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts entsprechenden, aber dem Bundestag bisher noch nicht übermittelten Informationen umgehend zur Verfü-

---

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 19.6.2012 – 2 BvE 4/11.

<sup>6</sup> Schreiben des Antragstellers an den Bundesminister der Finanzen vom 25.6.2012 – **Anlage 4**.

gung zu stellen, und zwar so rechtzeitig, dass ich sie bis zur Entscheidung des Bundestages am kommenden Freitag, dem 29. Juni, auswerten kann.«

Auf dieses Schreiben hat mit Brief vom 27. Juni 2012 Staatssekretär Werner Gatzler im Auftrag von Bundesminister Dr. Schäuble geantwortet<sup>7</sup> und die Vorlage zusätzlicher Informationen abgelehnt. In einem Telefongespräch, das der Antragsteller nach Empfang dieses Brief am selben Tage mit Staatssekretär Gatzler geführt hat, erklärte einerseits, dass die Bundesregierung über keine Informationen verfüge, die sie dem Bundestag noch übermitteln müsse, andererseits, dass die Übermittlung aller vorhandenen Informationen ins Uferlose führen würde und daher nicht in Betracht komme.

## **B. Zulässigkeit**

Der Antragsteller ist Bundestagsabgeordneter. Als Teil eines obersten Bundesorgans, das mit eigenen Rechten im Grundgesetz und in der Geschäftsordnung des Bundestages ausgestattet ist, ist er im Organstreit beteiligungsfähig. Die Antragsgegner sind als oberste Bundesorgane beziehungsweise als Teil eines obersten Bundesorgans ebenfalls beteiligungsfähig (§ 63 BVerfGG).

Antragsgegenstände sind der Gesetzentwurf der Bundesregierung und die Beratung dieses Gesetzentwurfs sowie des textidentischen Entwurfs der Fraktionen von CDU/CSU und FDP sowie die Beschlussfassung über diesen Entwurf durch den Bundestag. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG. Antragsgegenstand ist weiterhin die Unterlassung der Bundesregierung, dem Antragsteller die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Auch diese Unterlassung ist eine „Maßnahme“ im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG.

Der Antragsteller ist auch antragsbefugt. Er macht geltend, durch die angegriffenen Maßnahmen in seinen verfassungsrechtlichen Abgeordnetenrechten gemäß Art. 38 Abs. 1 GG verletzt zu sein.

Die Verletzung seiner Rechte erscheint auch als möglich. Dies ergibt sich aus den Ausführungen zur Begründetheit des Antrags (unten C.).

Somit ist der Antrag zulässig.

---

<sup>7</sup> Schreiben von Staatssekretär Werner Gatzler vom 27.6.2012 an den Antragsteller – **Anlage 5**.

## **C. Begründetheit**

### **I. Verletzung der Abgeordnetenrechte des Antragstellers im Zusammenhang mit der Beratung des ESM-Finanzierungsgesetzes**

#### **1. Fehlerhafte Einbringung des ESM-Finanzierungsgesetzes**

Der Entwurf des ESM-Finanzierungsgesetzes ist von der Bundesregierung ausgearbeitet worden und in textidentischen Fassungen sowohl von den Koalitionsfraktionen<sup>8</sup> als auch – nach Zuleitung an den Bundesrat<sup>9</sup> – von der Bundesregierung<sup>10</sup> in den Bundestag eingebracht worden.

Das Gesetz hat zwei Regelungsschwerpunkte: Zum einen regelt es die Beteiligung Deutschlands am Stammkapital des ESM und ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, für das abrufbare Kapital Gewährleistungen zum übernehmen (§ 1 Abs. 1 und 2)<sup>11</sup>. Zum anderen regelt das ESM-Finanzierungsgesetz die Beteiligung des Parlaments an der laufenden Tätigkeit des ESM, soweit dies nicht schon im ESM-Gesetz geregelt ist.

Da das ESM-Gesetz nur zwei Gesetzesvorbehalte für Vertragsänderungen enthält (Art. 2 Abs. 1 und 2 ESMG), liegt der deutliche Schwerpunkt der Regelung der Parlamentsbeteiligung im ESM-Finanzierungsgesetz. Ohne ein Begleitgesetz, das umfassende Parlamentsvorbehalte für die Stimmabgabe des deutschen Gouverneursratsmitglieds und des von Deutschland benannten Direktoriumsmitglieds bezüglich die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührende Entscheidungen des Gouverneursrats und des Direktoriums vorsieht, wäre das ESM-Gesetz evident verfassungswidrig. Die Exekutive darf nicht ohne konstitutive parlamentarische Zustimmung über zwei- oder sogar dreistellige Milliardenbeträge zulasten des Bundeshaushalts verfügen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im „Rettungsschirm“-Urteil sehr deutlich festgestellt<sup>12</sup>.

Die Regelung einer den Anforderungen des Grundgesetzes entsprechenden Parlamentsbeteiligung war daher eine zentrale Aufgabe, die mit dem ESM-Finanzierungsgesetz zu leisten war – eine *conditio sine qua non* für die Verfassungsmäßigkeit des Gesamtpakets, das aus dem Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag und dem ESM-Finanzierungsgesetz als zusätzlichem Begleitgesetz bestand.

---

<sup>8</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/9048.

<sup>9</sup> BR-Drs. 166/12.

<sup>10</sup> BT-Drs. 17/9371.

<sup>11</sup> § 2 dürfte nur deklaratorische Bedeutung haben. Der deutsche Gesetzgeber kann nicht regeln, was der ESM darf; das ergibt sich aus dem ESM-Vertrag. Somit verdeutlicht § 2 lediglich den Regelungsgehalt des § 1.

<sup>12</sup> *BVerfG*, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 128.

Der in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwurf kündigt aber lediglich in der Einleitung an, dass im Rahmen dieses Gesetzes „Regelungen für die parlamentarische Beteiligung ... getroffen werden“ sollen<sup>13</sup>, lässt jedoch diese zentrale Frage völlig unregelt und deutet lediglich mit einer Leerstelle an, dass es einer Regelung noch bedarf. § 3 des Entwurfs lautet:

„[Beteiligungsrechte]

(1) [...]“

In dieser Fassung wurde der Entwurf in erster Lesung im Bundestag beraten. Erst im Laufe des Beratungsverfahrens im Bundestag sind dann Vorschriften über die Parlamentsbeteiligung in den Entwurf eingefügt worden.

Bei den Vorschriften über die Parlamentsbeteiligung handelt es sich nicht um unwesentliche Einzelheiten, die man zunächst noch offen gelassen hat, sondern um einen von zwei Regelungsgegenständen des Gesetzes. Einer dieser beiden Regelungsgegenstände wurde in der Gesetzesvorlage nicht in einem nebensächlichen Detail, sondern vollständig unregelt gelassen. Eingebracht in den Bundestag wurde eine leere Gesetzeshülle.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Gesetzentwurf nicht vollständig leer war, sondern in §§ 1 und 2 ja Ermächtigungen zu haushaltswirksamen Entscheidungen regelte. Die Parlamentsbeteiligung ist ein anderes Thema. Sie hätte ebensogut in einem separaten Gesetz geregelt werden können. Die Regelung der Parlamentsbeteiligung ist also in einer Gesetzesvorlage in den Bundestag eingebracht worden, die zu diesem Thema keinen Inhalt hatte, sondern lediglich eine Leerstelle bezeichnete, in die dieser Inhalt später eingefügt werden sollte.

Dieses Vorgehen entspricht nicht den Anforderungen des Art. 76 Abs. 1 und 2 GG. Unter „Gesetzesvorlagen“ im Sinne von Art. 76 GG sind Gesetzentwürfe zu verstehen, die einen beratungsfähigen Inhalt haben. Dies ist hier eindeutig nicht der Fall. Vielmehr handelt es sich – soweit es um den zweiten Regelungsgegenstand geht – um einen bloßen Gesetzesmantel ohne Inhalt. Dies ist keine Gesetzesvorlage im Sinne von Art. 76 Abs. 1 und 2 GG.

Ein solches Vorgehen genügt nicht den Anforderungen von Art. 76 Abs. 1 und 2 GG. Das Gesetzgebungsverfahren ist im Grundgesetz formalisiert worden, um die Rechte aller Beteiligten zu wahren. Die förmliche Einbringung einer Gesetzesvorlage schafft Verfahrenstransparenz. Sie macht allen Beteiligten klar, dass ein Gesetzgebungsverfahren mit einem bestimmten Gegenstand beginnt und legt den Beratungsgegenstand fest. Damit wird die parlamentarische Willensbildung insofern strukturiert, dass alle Abgeordneten des Bundestages sowie auch die Mitglieder des Bundesrates mit gleichem Informationsstand und gleichen Startbedingungen sich am Beratungsprozess beteiligen können. Darüber hinaus wird auch die Öffentlichkeit über Gesetzgebungsvorhaben informiert. Gesetzesvorlagen werden als Drucksachen publiziert und sind für alle Bürger zugänglich. Somit haben alle die gleiche Chance, sich am Prozess der Meinungsbildung über das Gesetzgebungsvorhaben zu

---

<sup>13</sup> BT-Drs. 17/9048, S. 2, letzter Abs. des Abschnitts B. „Lösung“.



beteiligen. Insbesondere die Medien können über das Vorhaben berichten und es kommentieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem neuen Urteil vom 19. Juni 2012 die Bedeutung der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung hervorgehoben. Sie schaffe die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger. Die parlamentarische Verantwortung gegenüber den Bürgern sei wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt<sup>14</sup>.

Es ist für die Öffentlichkeit nicht möglich, den Gesetzgebungsprozess kritisch zu begleiten und mit Meinungsäußerungen auf die Willensbildung der Abgeordneten Einfluss zu nehmen, wenn sie von dem Gesetzgebungsverfahren nichts erfährt und die Verhandlungen in kleinen Kreisen von Abgeordneten hinter verschlossenen Türen stattfinden. Auch aus diesem Grunde ist die ordnungsgemäße Einbringung einer Gesetzesvorlage ein notwendiges Erfordernis der parlamentarischen Demokratie.

Somit hat die Bundesregierung gegen Art. 76 Abs. 1 und 2 GG verstoßen, indem sie eine Gesetzesvorlage eingebracht hat, die nicht den Anforderungen dieser Bestimmungen entsprach, und – soweit es das Thema Parlamentsbeteiligung an den ESM-Aktivitäten betraf – nicht beratungsfähig und für die Öffentlichkeit unbrauchbar weil inhaltsleer war. Weder war es dem Bundestag möglich, den nicht vorhandenen Inhalt der Vorschrift über die Parlamentsbeteiligung zu beraten, noch war es dem Bundesrat möglich, sein Recht zur Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu diesem Regelungsgegenstand auszuüben.

Der Bundestag hat gegen Art. 76 Abs. 1 GG verstoßen, indem er im Gesetzgebungsverfahren über einen Text beraten hat, der nicht die verfassungsrechtliche Qualifikation einer Gesetzesvorlage erfüllte, weil er zum Regelungsgegenstand Parlamentsbeteiligung keinen beratungsfähigen Inhalt hatte, und indem er dann gesetzliche Vorschriften als Teil des ESM-Finanzierungsgesetzes beschlossen hat, die nicht als Gesetzesvorlage gemäß Art. 76 Abs. 1 und 2 GG in den Bundestag eingebracht worden waren.

## **2. Verletzung der Abgeordnetenrechte des Antragstellers durch die objektiv verfassungswidrigen Maßnahmen**

Nach Art. 38 Abs. 1 GG hat der einzelne Abgeordnete das Recht, in umfassender Weise an den Gesetzesberatungen teilzunehmen. Dies bedeutet insbesondere, dass er an allen Plenarberatungen als Zuhörer und gegebenenfalls – selbstverständlich in den Grenzen des kontingentierte Rederechts – auch als Redner teilnehmen kann.

Da die Gesetzesberatungen in der parlamentarischen Praxis schwerpunktmäßig in den Ausschüssen und den Fraktionen stattfinden, muss es dem Abgeordneten möglich sein, nach Einbringung einer Gesetzesvorlage außerhalb des Plenums an der parlamentarischen Meinungsbildung mitzuwirken. Gehört der Abgeordnete nicht dem zuständigen Fachausschuss

---

<sup>14</sup> BVerfG, Urt. v. 19.6.2012 – 2 BvE 4/11, Abs.-Nr.113 m.w.N.

an – im vorliegenden Fall ist der Antragsteller nicht Mitglied des Haushaltsausschusses –, kommt es vor allem darauf an, dass er die Möglichkeit hat, rechtzeitig auf die Willensbildung in seiner Fraktion einzuwirken.

Diese Mitwirkungsrechte des Abgeordneten sind durch die Verfahrensgestaltung im Falle des ESM-Finanzierungsgesetzes massiv beeinträchtigt worden. Mangels beratungsfähigen Inhalts des Gesetzentwurfs bestand keine Möglichkeit, sich mit dem Inhalt auseinanderzusetzen. In der ersten Lesung bestand keine Möglichkeit, das für das Gesamtprojekt zentrale Thema, welche Rechte der Bundestag im Rahmen des ESM haben soll, zu beraten.

Da der Antragsteller sich weder aus dem Gesetzentwurf noch aus der ersten Plenarberatung über den geplanten Inhalt des Gesetzes zum Thema Parlamentsbeteiligung informieren konnte, hatte er zunächst keinerlei Einwirkungsmöglichkeiten auf die parlamentarische Willensbildung. Diese fand zunächst nur in den Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP statt. Erst nachdem diese am 23. Mai einen Entwurf in den Haushaltsausschuss eingebracht hatten, der dem Antragsteller anschließend bekannt wurde, hatte dieser die Möglichkeit, sich an der Diskussion zu beteiligen. Hiervon machte er mit einem Rundschreiben an die Mitglieder seiner eigenen Fraktion Gebrauch und konnte erreichen, dass einige seiner Verbesserungsvorschläge aufgegriffen wurden.

Allerdings blieb bis kurz vor der endgültigen Plenarentscheidung im Dunkeln, wie die Parlamentsbeteiligung definitiv geregelt werden sollte.

Daher war die begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit, die der Antragsteller hatte, völlig unzureichend. Seine Mitwirkungschancen waren im Vergleich zu dem kleinen Kreis derjenigen, die zunächst hinter verschlossenen Türen die Entwürfe erarbeiteten, stark geschmälert.

Die Mitwirkungschancen waren darüber hinaus dadurch beeinträchtigt, dass die Bundesregierung den Bundestag mehrfach unzureichend unterrichtet hat, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19.6.2012 festgestellt hat<sup>15</sup>. Der Antragsteller hat deshalb die Führung der CDU/CSU-Fraktion aufgefordert, durch einen Untersuchungsführer aus der Mitte der Fraktion prüfen zu lassen, inwieweit die unvollständige Unterrichtung des Parlaments Auswirkungen auf die Beschlussfassung der Fraktion hatte.

Der Haushaltsausschuss legte seine schließlich vom Bundestag verabschiedete Beschlussempfehlung am 27. Juni vor<sup>16</sup>. Die Plenarberatung fand dann am 29. Juni in zweiter und dritter Lesung statt.

Die Terminierung der zweiten und dritten Lesung war einerseits ungewöhnlich, andererseits aber für die Euro-Rettungs-Gesetzgebung typisch: Die Plenarsitzung war für den letzten Sitzungstag vor der Sommerpause am Ende der Arbeitswoche am Ende des letzten Arbeitstages anberaumt worden, am Freitag um 17.00 Uhr. Vorgesehen war für die zwei Beratungen des für die Entwicklung der Europäischen Währungsunion seit dem Vertrag von

---

<sup>15</sup> BVerfG, Urt. v. 19.6.2012 – 2 BvE 4/11.

<sup>16</sup> BT-Drs. 17/10126.

Maastricht einschneidendsten Gesetzespakts, das zugleich äußerst weitreichende Auswirkungen auf den Bundeshaushalt hat, eine Zeitspanne von nur zwei Stunden. In diesen zwei Stunden, musste aber nicht nur die Parlamentsbeteiligung beraten werden, sondern ein riesiges Gesetzespaket, das das Zustimmungsgesetz zur Änderung des AEUV (Einfügung des neuen Art. 136 Abs. 3), das Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag, das ESM-Finanzierungsgesetz sowie das Zustimmungsgesetz zum Fiskalvertrag umfasste.

Für eine angemessene Beratung des Themas, das nicht Gegenstand der ersten Beratung war und auch gar nicht sein konnte, war in der zweiten und dritten Lesung kein Raum. Es war dem Antragsteller auch nicht möglich, in dem äußerst knappen Zeitraum zwischen Vorlage der Beschlussempfehlung und Verabschiedung des Gesetzes die Öffentlichkeit zu mobilisieren.

Im Hinblick darauf, dass eine Beratung in der ersten Lesung nicht möglich war, hätte die dritte Lesung nicht am selben Tag wie die zweite Lesung stattfinden dürfen. Zwar schreibt das Grundgesetz die Zahl der Lesungen nicht vor. Jedoch folgt aus Art. 38 Abs. 1 GG ein Recht auf effektive Mitwirkung an den Beratungen. Davon kann keine Rede sein, wenn ein so komplexes Thema wie die Mitwirkung des Bundestages an den vielfältigen Entscheidungen des ESM zum ersten Mal am 29. Juni um 17.00 Uhr im Plenum Beratungsgegenstand ist und dann sofort zur Entscheidung gestellt wird, ohne dass noch die Möglichkeit zu Beratungen in den Fraktionen bestand.

Die im vorliegenden Fall verletzten Vorschriften des Art. 76 GG sind nicht lediglich objektive Verfahrensvorschriften. Die grundgesetzlichen Anforderungen an die Einbringung einer Gesetzesvorlage dienen zugleich auch dazu, die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten zu schützen. Sie sichern nämlich einen verlässlichen und transparenten Verfahrensablauf. Jeder Abgeordnete muss wissen, was Gegenstand eines Gesetzgebungsverfahrens ist. Nur so kann er in umfänglicher Weise am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen.

Im vorliegenden Fall wurden Gesetzesentwürfe ohne Inhalt – leere Gesetzesmäntel – zur Beratung gestellt und somit ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, das den Abgeordneten zunächst keine Mitwirkung ermöglichte. Sodann wurde im Plenum über einen Text abgestimmt, der nie als Gesetzesvorlage im Sinne von Art. 76 GG in den Bundestag eingebracht worden war.

Somit sind durch die gerügten Maßnahmen der Bundesregierung und des Bundestages alle Abgeordneten – und somit auch der Antragsteller – in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt worden.

## **II. Verletzung der Abgeordnetenrechte des Antragstellers durch die Vorenthaltung notwendiger Informationen über den ESM-Vertrag seitens der Bundesregierung beziehungsweise des Bundesfinanzministers**

### **1. Verletzung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19.6.2012 deutlich gemacht, in welchem Umfang die Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den ESM-Vertrag verpflichtet war und dazu ausgeführt<sup>17</sup>:

»Die Unterrichtung hat sich namentlich ohne Abstriche auf die Weiterleitung der amtlichen Unterlagen und Dokumente aller Organe sowie sonstiger Gremien und Behörden der Europäischen Union und anderer Mitgliedstaaten zu erstrecken. Übermitteln muss die Bundesregierung aber auch Informationen über informelle und nicht schriftlich dokumentierte Vorgänge sowie über Gegenstand, Verlauf und Ergebnis der Sitzungen und Beratungen aller Organe und Gremien der Europäischen Union, in denen sie vertreten ist, sowie über bi- und multilaterale Aktionen von Mitgliedstaaten auf völkerrechtlicher Ebene. Nicht zuletzt verpflichtet Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG die Bundesregierung dazu, den Deutschen Bundestag über eigene Initiativen und Positionen in Angelegenheiten der Europäischen Union betreffend den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu informieren.«

Die Bundesregierung hat dem Bundestag im Laufe der Zeit zwar einige Dokumente zugeleitet. Man kann aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass die Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung sehr unvollständig ist und dass nicht lediglich die Übermittlung derjenigen Dokumente unterblieben ist, deren mangelnde Übermittlung auf Rüge der Antragsteller das Bundesverfassungsgericht in dem zitierten Urteil festgestellt hat. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nämlich in Abs.-Nr. 147 des Urteils die Weiterleitung aller amtlichen Unterlagen und Dokumente der Europäischen Union, sonstiger Gremien und anderer Mitgliedstaaten „ohne Abstriche“. Was die Bundesregierung übermittelt hat, sind im wesentlichen nur Beschlüsse der Eurogruppe. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass es keine anderen als die dem Bundestag übermittelten Dokumente gibt, die im Verhandlungsprozess eine Rolle gespielt haben. Dem Antragsteller ist nicht bekannt, dass irgendwelche Papiere anderer Mitgliedstaaten, Stellungnahmen des IWF oder der EZB übermittelt worden wären. Die Bundesregierung hat den Bundestag nicht über „informelle und nicht schriftlich dokumentierte Vorgänge“ und auch nicht umfassend über „Gegenstand, Verlauf und Ergebnis der Sitzungen und Beratungen“ der Eurogruppe oder des Europäischen Rates oder über sonstige Aktionen auf bi- oder multilateraler Ebene unterrichtet. Auch ihre eigenen Initiativen und Positionen, die sie in den Verhandlungen über den ESM-Vertrag ergriffen beziehungsweise eingenommen hat, hat sie nur unzureichend informiert.

Welches Ausmaß die – am Maßstab des Urteils vom 19. Juni – offensichtlich gegebene Unterlassung der verfassungsrechtlich gebotenen Unterrichtung des Parlaments hat, lässt sich nur ermitteln, wenn die Bundesregierung – wie der Antragsteller es in seinem Schrei-

---

<sup>17</sup> BVerfG, Urt. v. 19.6.2012 – 2 BvE 4/11, Abs.-Nr. 147.

ben vom 25. Juni beantragt hat – eine vollständige Liste der bei ihr bezüglich der ESM-Verhandlungen vorhandenen Informationen zur Verfügung stellt. Diese Liste kann dann abgeglichen werden mit den Informationen, die die Bundesregierung dem Bundestag übermittelt hat.

Der Bundesminister der Finanzen hat sich geweigert, dem Antragsteller die von ihm gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Auch den Antrag, ihm eine Liste aller einschlägigen Informationen, die bei der Bundesregierung vorhanden sind, zur Verfügung zu stellen, hat Staatssekretär Gatzler in seinem Antwortschreiben stillschweigend abgelehnt.

Der Begründung des Antwortschreibens zufolge stellt der Bundesminister der Finanzen sich auf den Standpunkt, die vom Antragsteller erbetenen Informationen könnten deshalb nicht übermittelt werden, weil das Bundesverfassungsgericht sich nur auf die Information des Parlaments vor Abgabe nach außen wirksamer Erklärungen durch die Bundesregierung bezogen habe. Der Antragsgegner meint offenbar, die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nach Art. 23 GG bestehe nur bis zu dem Zeitpunkt, bis zu dem das Parlament noch auf die Entscheidung der Bundesregierung in einem EU-Organ oder bei der Beschlussfassung über intergouvernementale Vereinbarungen Einfluss nehmen könne (Seite 1 letzter Absatz). Da hier – so muss man diesen Ausführungen wohl entnehmen – der Vertrag längst unterzeichnet sei, gebe es nachträglich keine Verpflichtung der Bundesregierung mehr, dem Bundestag Informationen zu übermitteln, die sich auf die Vertragsverhandlungen beziehen<sup>18</sup>.

Diese Rechtsposition ist völlig verfehlt und verkennt die Intentionen des Bundesverfassungsgerichts. Beim Abschluss ratifizierungsbedürftiger völkerrechtlicher Verträge ist mit der Unterzeichnung des Vertrages die endgültige Entscheidung noch nicht getroffen. Nach der Unterzeichnung findet das parlamentarische Zustimmungsverfahren statt. Das Parlament kann jetzt zwar nicht mehr auf den Inhalt des Vertrages Einfluss nehmen, aber es kann nicht nur „ja“, sondern auch „nein“ sagen. Das Parlament hat die Letztentscheidung darüber, ob Deutschland an den Vertrag gebunden sein will.

Um diese Entscheidung sachgerecht treffen zu können, benötigt das Parlament alle Informationen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 benannt hat und die der Antragsteller mit seinem Antrag an den Bundesminister der Finanzen eingefordert hat.

Der ESM-Vertrag wirft vielfältige Auslegungsprobleme auf. Für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind die *travaux préparatoires* ein wichtiges Hilfsmittel (Art. 32 WKRV). Die Bedeutung einzelner Bestimmungen kann oft nur richtig ermittelt werden,

---

<sup>18</sup> Auf die Ausführungen auf Seite 2 des Schreibens von Staatssekretär Gatzler soll hier nur in einer Fußnote kurz eingegangen werden: Es handelt sich um ein Ablenkungsmanöver, das an der Sache vorbeigeht. Der Antragsteller hat nicht behauptet, es gebe einen allgemeinen Anspruch des Parlaments auf Übermittlung aller Informationen einschließlich derjenigen, die sich auf die interne Willensbildung der Bundesregierung beziehen. Vielmehr hat der Antragsteller ausdrücklich und ausschließlich die Übermittlung derjenigen Informationen beantragt, deren Übermittlung das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil in Abs.-Nr.147 ausdrücklich als Pflicht der Bundesregierung bezeichnet hat.

wenn man die Dokumente der Vertragsverhandlungen heranzieht. Liegen diese dem Parlament bei seinen Beratungen über den Vertrag nicht vollständig vor, dann wissen die Abgeordneten nicht, worüber sie eigentlich abstimmen.

Über diesen im engeren Sinne juristischen Kontext hinaus gilt dies erst recht für die politische Bedeutung des Vertrages. Wie die Vertragsstaaten bestimmte Vertragsformulierungen einschätzen und was für die weitere politische Entwicklung aus ihnen folgt für die praktische Handhabung des Vertrages, kann das Parlament nur wissen, wenn es alle Unterlagen kennt. Ergibt sich beispielsweise aus einem Sitzungsprotokoll, dass die Vertragsstaaten das Kapital des ESM zunächst bewusst „niedrig“ festgesetzt haben, um es dann – wenn der Vertrag in Kraft ist – schnell zu erhöhen, kann sich daraus für die Abgeordneten eine ganz andere Bewertung des Vertrages ergeben, als wenn sich aus den Dokumenten ergäbe, dass man in den nächsten zehn Jahren nicht mit einer Kapitalerhöhung rechnet. Oder wäre in einer der Sitzungen ausweislich eines Sitzungsprotokolls gesagt worden, wenn der Vertrag erst einmal in Kraft sei, dann seien Kapitalerhöhungen kein Problem mehr. Die Parlamentsentscheidungen darüber bräuchte man nur, um verfassungsrechtliche Bedenken auszuräumen, dann könnte auch dies für viele Abgeordnete zu einer völlig neuen politischen Bewertung führen. Dies sind nur zwei von sehr vielen denkbaren Beispielen.

Ohne die vollständige Kenntnis aller vom Bundesverfassungsgericht in die Übermittlungspflicht einbezogener Dokumente und Informationen fehlt dem Bundestag die Grundlage für eine sachgerechte Beratung des ESM-Vertrages. Die Abstimmung über diesen Vertrag gerät zu einer Abstimmung „ins Blaue hinein“.

Wie restriktiv die Bundesregierung sich mit der Informationsweitergabe an den Bundestag beziehungsweise an einzelne Abgeordnete verhält, wird übrigens auch an folgendem Vorgang deutlich: Auf eine Anfrage des Antragstellers, ob die Bundesregierung bei der konzeptionellen Überlegung und Formulierung des ESM die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer einbezogen habe, teilte die Bundesregierung mit, sie habe externen Sachverstand in Form von Gutachten, Studien oder sonstigen Beratungsleistungen zu folgendem Aspekt des sogenannten Gesamtpakets zur Sicherung der Finanzstabilität in der Eurozone von der genannten Kanzlei eingeholt: Europaweite Einführung von Klauseln in die allgemeinen Bedingungen für Staatsanleihen, die eine Änderung der Anleihebedingungen durch Mehrheitsentscheidungen ermöglicht. Darüber hinaus habe die Bundesregierung bei der Kanzlei Hengeler Mueller externen Sachverstand in Form von Gutachten, Studien oder sonstigen Beratungsleistungen bezüglich der Erstellung der Dokumentation und Vorbereitung der Einsatzfähigkeit des Euro-Rettungsschirms sowie im Zusammenhang mit der Einrichtung eines permanenten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und der Änderungen des Rahmenvertrages für die EFSF eingeholt<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Steffen Kampeter vom 18.6.2012 auf die schriftlichen Fragen des Antragstellers Nrn. 86 und 87 für den Monat Juni 2012, GZ E B 4 – WK 3512/12/10003:001, DOK 2012/0535726.

Bei diesen externen Sachverständigen handelt es sich nicht um neutrale Experten, sondern um zwei Anwaltskanzleien, die ständig Investmentbanken betreuen. Die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer gilt als einer der Vorreiter beim Einstieg von Anwaltskanzleien in das Lobbygeschäft in Deutschland; sie hat bereits die Entwürfe des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes und des Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetzes formuliert, berät ständig Banken und hat insbesondere Banken auch bei Anträgen für Mittel aus den Banken-Rettungspaketen beraten<sup>20</sup>. Die Kanzlei Hengeler Mueller vertritt ständig die Deutsche Bank und berät auch andere deutsche und ausländische Banken. Sie bezeichnet sich selbst als „Vorreiter bei der Entwicklung neuer Produkte für die europäischen Kapitalmärkte“<sup>21</sup>.

Da sich somit die Annahme aufdrängt, die Bundesregierung habe bei der Entwicklung ihrer Verhandlungspositionen zum ESM-Vertrag sowie bei der Ausarbeitung der diesbezüglichen Gesetzentwürfe unter dem Einfluss von Großbankeninteressen gestanden, hat der Antragsteller sich um nähere Aufklärung bemüht und einen Antrag auf Akteneinsicht gestellt. Diesen Antrag hat das Bundesfinanzministerium durch Schreiben von Staatssekretär Werner Gatzler vom 27.6.2012 abgelehnt mit der Begründung, die Bundesregierung sei zur Weiterleitung von Dokumenten nicht verpflichtet, die sich auf die interne Willensbildung der Bundesregierung beziehen<sup>22</sup>. Das Finanzministerium hat dem Antragsteller allerdings ein Gutachten der Kanzlei Freshfields zur Verfügung gestellt.

Ich erwähne diesen Vorgang hier, weil er verdeutlicht, dass das Informationsverhalten der Bundesregierung darauf gerichtet ist, die Abgeordneten von Informationen abzuschirmen, die für die politische Bewertung eines für das Gemeinwesen höchstbedeutsamen Gesetzgebungsvorhabens notwendig sind. Für die parlamentarische Beratung des ESM-Vertrages ist es eben von höchstem Interesse zu wissen, in welcher Weise und in welchem Umfang Vertreter der Bankenlobby im Auftrag der Bundesregierung mitgewirkt und Bankeninteressen durchgesetzt haben – man denke z.B. daran, dass die im bereits unterzeichneten ESM-Vertrag geregelte regelmäßige Gläubigerbeteiligung nachträglich gestrichen worden ist.

## **2. Verletzung des Informationsrechte des Antragstellers**

Die Unterrichtungspflicht gemäß Art. 23 GG trifft die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag. Nach Art. 38 Abs. 1 GG hat aber auch jeder einzelne Abgeordnete das Recht, alle für die parlamentarische Entscheidungsbildung erforderlichen Informationen zu erhalten. Es sind die einzelnen Abgeordneten, die über den Vertrag abzustimmen haben. Fehlen ihnen die Informationen, die sie benötigen, um den Vertrag verfassungsrechtlich beurteilen

---

20 <http://lobbypedia.de/index.php/Freshfields> (abgerufen am 20.6.2012).

21 <http://www.hengeler.com/en/taetigkeitsgebiete/bank-und-kapitalmarktrecht-finanzaufsicht/> (abgerufen am 20.6.2012).

22 Schreiben von Staatssekretär Werner Gatzler vom 27.6.2012 – GZ V A 5 – O 1314-VStr/11/10005, DOK 2012/0586341.

und politisch bewerten zu können, dann fehlt ihnen eine wesentliche Grundlage für die demokratische Legitimation der von ihnen zu treffenden Entscheidung.

Der Antragsteller hat sich im vorliegenden Fall konkret bemüht, von der Bundesregierung diejenigen Informationen zu erhalten, die sie dem Bundestag vorenthalten hat, obwohl sie zur Übermittlung dieser Informationen verfassungsrechtlich verpflichtet war. Die Ablehnung seines Antrags auf diese Informationen verletzt ihn in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG.

### **III. Ergebnis**

Die Anträge sind begründet.

(Professor Dr. Dietrich Murswiek)

#### **Anlagen:**

1. Prozessvollmacht
2. ESMFinG, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/9048
3. ESMFinG, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/9371
4. Schreiben des Antragstellers an den Bundesminister der Finanzen vom 25.6.2012
5. Schreiben von Staatssekretär Werner Gatzler vom 27.6.2012 an den Antragsteller