

对外财政援助决定权的宪法制约

——德国联邦宪法法院对欧元区援助法案的违宪审查

毛晓飞

内容提要:德国联邦宪法法院对有关欧元区援助法案的司法判决表明,联邦议会是德国唯一有权决定通过国家财政实施对外援助的机构;国家财政决定权是基于宪法规定的自由平等公民选举权和民主原则的不可随意转让的一项权力,它属于议会。即使在参与为解决欧元区成员国主权债务危机的集体性救助行动时,也必须保证联邦议会的权利不被完全剥夺,尤其要符合有限的单项授权、议会保留监督权以及正当程序的宪法约束等原则。

关键词:欧债危机 德国基本法 对外财政援助 决定权 宪法制约

2009年爆发的欧债危机不仅困扰着深陷主权债务的国家,同时也影响了整个欧元区的金融稳定。德国作为欧洲经济的“火车头”,成为解决危机的“关键角色”,它承担了约27%左右的援助份额,是欧元区各成员国之最。有不少德国民众对此表示担忧,认为这将给本国的财政带来难以估量的负担以及承担过度的违约责任风险,而且,援助只会是杯水车薪,无法从根本上解决负债国家因长期经济结构性问题所产生的庞大财政开支。部分反对者转而向德国联邦宪法法院提起宪法诉讼,以阻止欧元区金融援助^①法案的生效。

作为德国宪法守护者与诠释者的联邦宪法法院由此被推到了台前,对联邦

^① 文中“援助”一词,也有译为“救助”。

议会的相关法案做出违宪审查。通过一系列的判决,德国联邦宪法法院重申了联邦议会作为“人民最直接的代表”所拥有的国家财政决定权,这是连议会自身都无权随意转让的一项宪法权力。因此,即使对外援助决定可能影响国家财政,也必须由联邦议会做出,并且不可逾越德国基本法所设置的法律界限,以保证其决定权不被架空。本文将通过对德国相关司法判决的分析,勾勒德国联邦宪法法院为德国参与欧元区财政援助行动所阐释的相关宪法原则和基本法律框架。

一 对欧元区援助法案的违宪审查

从2010年5月到2012年9月,德国联邦宪法法院在两年里受理了上万份宪法诉讼申请。这些诉讼中有以公民个人或团体名义提起的宪法申诉(Verfassungsbeschwerde)^①,也有由联邦议员和党团提起的机构争议(Organstreit)^②。诉讼针对的法案、被指控的政府行为以及相关的请求权不尽相同,这是因为随着欧洲主权债务危机的不断持续和蔓延,相应的集体性救助措施也在发生变化。首先是针对希腊的专项援助,尔后是设立可用于救助更多陷入债务危机国家的暂时性“欧洲金融稳定基金”(Europäische Finanzstabilisierungsfazilität,简称EFSF),再后来是建立长期性的“欧洲稳定机制”(Europäischen Stabilitätsmechanismus,简称ESM)。

由于《欧洲联盟运行条约》第123条和第125条原则上排除了成员国或欧洲中央银行以贷款或担保方式向其他欧元区成员国提供援助的义务,即“不援助条款”,因此,除了少数援助资金(约600亿欧元)来自欧盟财政以外,其他绝大部分的紧急援助款项都是通过成员国之间订立的新国际条约产生的。^③由此,联邦宪法法院对议会法案的违宪审查主要涉及政府签订和履行国际条约的合宪性,而不是审查欧盟法与德国基本法之间的关系问题。当然,欧元区成员国

① “宪法申诉”是指,德国联邦宪法法院依据基本法第93条1款4a项可以对任何人提出的对其基本权利或其依第20条第4项、第33、38、101、103、104条所享之权利造成损害的公权力行为做出宪法裁决。参见 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949 (BGBl. S.1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478)。

② “机构争议”是指,德国联邦宪法法院依据基本法第93条1款1项可以对最高宪法机构及其成员之间就权利义务范围的争议做出宪法裁决。最高宪法机构通常包括联邦总统、联邦议会、联邦参议员、议会委员会、联邦政府、党派以及联邦议员和联邦政府部长。例如,联邦会议对联邦总统签署未经其批准的法案而提起机构争议。

③ Hanno Kube und Ekkehart Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911(1911)。

的集体性援助行动本身也引起了是否符合欧盟法的争议,但这显然不在联邦宪法法院的审查职权范围内。为了更好地理解相关诉讼和司法判决,有必要对欧债危机的演化以及德国政府所参与的金融援助方案做一简单的回顾。

(一)集体性援助方案

2009年底,希腊率先爆发主权债务危机。随后,爱尔兰、葡萄牙相继陷入危机的泥淖,西班牙和意大利等国也岌岌可危,从而引发了整个欧元区的货币危机和银行业系统性风险。2010年4月23日,希腊正式向欧盟和国际货币基金组织(IMF)提出财政援助的申请,由此揭开了欧元区国家集体救助行动的序幕。^①欧元集团成员于2010年5月2日发表声明,同意在国际货币基金组织的三年援助计划中以双边借款形式向希腊提供总数为1100亿欧元的援助,第一年为300亿欧元。每个参与国提供的份额依据其在欧洲中央银行缴纳的份额计算。德国在15个欧元区成员国(不包括希腊)中承担27.92%的份额,^②援助金额为224亿欧元,第一年为84亿欧元。^③德国联邦议会于2010年5月7日批准了《保障货币联盟金融稳定的承担希腊共和国支付能力法》(简称“货币联盟与金融稳定法”)以确保对希腊的援助。^④

2010年5月9日,欧盟理事会决定设立欧洲金融稳定机制,它由两个部分构成:一是基于欧盟条例的欧洲金融稳定机制;二是基于欧元区成员国以国家间协议成立的一个以借款和贷款为目的的欧洲金融稳定基金,其目的是为了帮助陷入债务危机的成员国获得财政支持。欧洲金融稳定基金于2010年6月7日依照卢森堡法律设立,其组织形式是股份公司,职责是帮助陷入危机的欧元区国家发行债券,发放贷款和给予授信额度。基金的股份参照成员国向欧洲中央银行缴纳的份额,限期运行三年。^⑤整个救助计划资金高达7500亿欧元,其中欧洲稳定机制部分为600亿欧元,欧洲金融稳定基金4400亿欧元,还有来自国际

① Statement on the Support to Greece by Euro-area Members States, 11.04.2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-123_en.htm; Joint Statement by European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446, 23.04.2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-446_en.htm, last accessed on 22 November 11 2012.

② Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BTDrucks 17/1544, S.4.

③ Ibid., S.1.

④ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion - Finanzstabilitätsgesetz - WFSStG), BGBl I, S.537.

⑤ 从2010年6月到2013年6月。

货币基金组织的2500亿欧元。^①2010年5月22日,德国联邦议会通过了《承担欧洲稳定机制保障义务法》(简称“稳定机制法”),其中规定援助金额的上限为2110亿欧元。^②

然而,欧洲金融稳定基金仅是一种临时性措施。考虑到成员国的财政结构性转变并非朝夕之事以及稳定欧洲金融体系之必要,欧元区政府首脑早在2010年底就已开始酝酿一种长期的金融稳定机制。在2010年12月16日和17日的欧洲理事会上,成员国政府首脑原则上同意修改《欧盟运行条约》的第136条,^③增加第3款,为集体性援助行动提供法律依据。^④鉴于金融市场的持续动荡,欧元区国家成员于2011年7月21日同意签署《欧洲稳定机制条约》。依据该条约设立一个由成员国组成的“国际金融组织”(第1条)。当出现需要保护欧元区及其成员国稳定金融的必要情况时,欧洲稳定机制应当对其成员国在严格的、与金融援助工具相匹配的条件下予以救助(第12条)。援助方式包括以贷款形式发放的短期或者中期稳定救助(第14条)、在一级市场上的援助基金(第15条)。^⑤2012年1月23日召开的欧盟国家财长会议正式通过该条约。^⑥2012年3月2日,欧元区成员国正式签订了《经济与货币联盟稳定、协调与治理条约》。^⑦为了兑现国际承诺,德国议会于2012年6月通过了一系列同意建立欧洲稳定机制的法案,以实现条约的国内法转换。在欧洲稳定机制高达7000亿欧

① BverfG, 2 BvR 987/10 vom 7. 9. 2011, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html, Rn. 18.

② Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz - StabMechG), BGBl I, S. 627, § 1.

③ Beschluss des Europäischen Rates 2011/199/EU vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. L91/1.

④ 第3款规定:使用欧元的成员国可以建立一个稳定机制并在必要情形下而启动它,以保障欧元区货币区的稳定,所提供的金融援助必须符合严格的条件。

⑤ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, Der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Grossherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland, T/ESM/Anhang III/de 1, 21. 07. 2011.

⑥ Unterzeichnung des EMS-Vertrags, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm.html, last accessed on 27 January 2012.

⑦ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV), BTDrucks 17/9046, S. 6 ff.

元的总资金中,800 亿需要成员国以现金方式支付,6200 亿则作为通知即付资金。联邦德国承担了其中的 27.15% (217 亿欧元现金和 1683 亿欧元的资金承诺)。也就是说,在极端情况下德国财政必须负担 1900 亿欧元的援助资金。^①

(二)从精英到大众的宪法诉讼

作为欧元区的经济强国,德国一方面深知自己在解决欧债危机中的重要作用及其切身利益所在;但是另一方面也对这种援助方式的有效性表示怀疑,尤其是在重债国经济表现依然低迷的情况下。德国联邦银行行长延斯·魏德曼(Jens Weidmann)在一份公开意见中表示,集体救助措施会导致共同体的赔偿责任,会减少债务国来自资本市场的压力,反而不利于国家财政控制。^② 德国经济研究所所长汉斯-维尔纳·森(Hans-Werner Sinn)警告说,欧元区的“救助伞”对德国来说是“无法预估的冒险”,相当于“踩上了经济增长的刹车”,因为德国实际上是为其他欧元区国家的债务埋单,却增加了德国自身的再融资成本。^③ 在联邦议会中也不乏反对之声,自由民主党(FDP)议员弗兰克·谢夫勒(Frank Schäffler)批评欧盟理事会是“对欧盟条约中规定的“不援助条款”的“集体性违反”,而且导致了“经济政策的中央化和欧盟的超国家经济决策权”。^④

德国联邦宪法法院也收到了要求对联邦议会批准的欧元区金融援助法案进行违宪审查的诉讼申请。提起诉讼的不仅有议会议员、前政府官员,还包括来自学界的教授和一些民间团体的代表。依照时间顺序及所针对的救助法案,可概括为以下三轮具有重大影响的宪法诉讼:

(1)从 2010 年 5 月开始,针对德国议会通过对希腊实施援助和建立欧洲金融稳定基金的法案,以法学教授卡尔·阿尔布莱希特·沙赫特施耐德(Karl Albrecht Schachtschneider)和基督教社会联盟党(CSU)议员彼德·高伟乐(Peter Gauweiler)为首的反对者向宪法法院递交了诉状,认为相关法案违反了基本法,要求法院颁布“紧急禁令”(einstweilige Anordnung)以防止法案的生效。联邦宪

① Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus(ESM-Finanzierungs-gesetz - ESMFinG), BGBl. I S. 1918, § 1.

② Stellungnahme von Dr. Jens Weidmann, Präsident der Deutschen Bundesbank, 19.09.2011, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2011/2011_09_19_stellungnahme_weidmann_haushaltsausschuss.html, last accessed on 30 October 2012.

③ “Fehlentscheidung”: Ifo-Institut verdammt Euro-Rettungsschirm, 20. 05. 2010, Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/fehlentscheidung-ifo-institut-verdammt-euro-rettungsschirm/3440846.html>, last accessed on 30 October 2012.

④ 参见其个人网页:<http://www.frank-schaeffler.de>, last accessed on 30 October 2012.

法法院于2010年5月7日和6月9日驳回了其紧急禁令申请,称未发现政府在向希腊提供紧急援助和设立金融稳定基金时对德国财政和经济所承担风险进行的评估中存在重大错误,而且,坚称宪法法院对此只能实施有限的司法审查。^①对于诉状涉及违宪指控的实质性审查,宪法法院于2011年9月7日做出判决,指出联邦议会的财政自主权并未因援助法案而丧失,基本法所保护的德国公民的选举权和根本的民主制度也未受到侵害,因而并不构成违宪。但是,德国宪法法院同时强调,法案需要保证联邦议会对援助措施的有效监督。^②

(2)鉴于金融市场上的危机未见舒缓,欧元区成员国政府首脑决定赋予金融稳定基金更加灵活的工具,以保证对陷入危机国家的紧急援助。2011年6月21日,欧盟理事会上决定向欧洲金融稳定基金缴足最初设定的最高资本限额4400亿欧元,允许欧洲金融稳定基金在初级和二级市场上购买国家债券。为履行此项承诺,联邦议会于2011年10月9日修改了稳定机制法,规定在特别紧急和保密情况下,德国联邦议会对稳定机制的监督权可以通过一个由议会预算委员会成员组成的特别委员会来实施。^③针对这一规定,议员彼德·高伟乐提起了机构争议,要求宪法法院裁决其作为联邦议会议员(但未成为特别委员会的成员)所享有的基本法第38条1款2句保障的权利是否受到了侵害。2011年10月27日,联邦宪法法院发出紧急禁令,要求联邦议会在联邦宪法法院对违宪问题做出实质性审查前不得将有关援助的决定权授予特别委员会。^④联邦宪法法院在2012年2月28日的最终判决中认定相关规定违宪。^⑤这一判决可说是相关欧元区救助宪法诉讼的第一成功案例。此后,联邦议会的90联盟和绿党党团再次提起机构争议,控告以总理默克尔为首的联邦政府在与欧元区其他成员国筹备建立欧洲稳定机制和制定欧元计划时违反了德国基本法第23条2款2句保护的议会知情权,未将2011年2月21日欧盟委员会有关建立欧洲稳定机

① BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. 5. 2010, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100507_2bvr098710.html; BVerfG, 2 BvR 1099/10 vom 9. 6. 2010, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100609_2bvr109910.html.

② BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. 9. 2011.

③ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, BT Drucks 17/6916.

④ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 27. 10. 2011, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20111027_2bve000811.html.

⑤ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28. 2. 2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html.

制的文本、2011年4月6日的条约草案、2011年2月4日有关提升欧洲竞争力计划和欧盟委员会与欧盟理事会2011年2月25日的“提高欧元区经济政策合作——主要内容与方案”提交给联邦议会。联邦宪法法院于2012年6月19日做出判决支持了申请人的主张。^① 联邦议员和党团再次在机构争议中获得胜利。

(3)更大规模的宪法诉讼出现在2012年6月,联邦议会表决通过一系列涉及批准建立长期性欧洲金融稳定机制的法案,主要包括《2011年3月25日欧盟理事会修改欧盟运行条约第136条有关欧元区成员国稳定机制决议法》(简称“修改欧盟运行条约第136条法”)^②、《关于2012年2月2日欧洲稳定机制条约法》(简称“欧洲稳定机制法”)^③、《财政参与欧洲稳定机制法》^④以及《关于2012年3月2日经济货币联盟稳定、协调与治理条约》^⑤。这次有数量众多的反对者转向联邦宪法法院,要求法院尽快颁布“紧急禁令”以阻止相关法案的签署和生效,并请求对法案内容进行违宪审查。与前两轮的“精英诉讼”(提起诉讼者多为联邦议员、学者和前政府官员)不同的是,本轮诉讼中有了更多普通民众自愿组成团体的参与,也更具“大众”色彩。一个名为“更多民主”的团体对外发布了准备提起宪法诉讼的消息,并公开征集加入者的授权签名。^⑥ 法院判决书显示,有11718名当事人参加了这一团体诉讼。^⑦ 本轮诉讼的类型既包括以公民身份提出的宪法申诉,也包括联邦议会左翼党团提出的机构争议。联邦宪法法院将这些诉讼作为共同诉讼进行合并审理,并于2012年9月12日做出了单一判决:驳回紧急禁令请求,但对议会通过相关法案提出了限制性条件,即(i)欧洲稳定

① BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. 6. 2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html.

② Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, BTDrucks 17/9047.

③ Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BTDrucks 17/9045; 17/10126; 17/10172.

④ Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungs-gesetz - ESMFinG), BTDrucks 17/9048.

⑤ Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BTDrucks 17/9046, 17/10125.

⑥ 相关媒体报道参见“ESM und EU-Fiskalpakt”, Däubler-Gmelin kündigt Verfassungsklage an, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/esm-und-eu-fiskalpakt-daeubler-gmelin-kuendigt-verfassungsklage-an-11715391.html>, last accessed on 30 October 2012.

⑦ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html.

机制条约第8条5款1句所规定的联邦德国的最高支付义务不得超过条约第II附件中所规定的总额,且没有任何一个条约的条款可解释为要求联邦德国在没有德国代表人同意的情况下履行更高的支付义务;(ii)欧洲稳定机制条约第32条5款、第34条和第35条1款不得有碍联邦议会和联邦参议院的广泛知情权。^①

尽管以上总结尚不能囊括欧元区金融救助宪法诉讼的全部细节,另有少数与程序问题有关的诉讼,诸如对联邦宪法法院法官中立性的指控等,但已可以大致描绘有关金融救助宪法诉讼的轮廓。从一开始只有少数联邦议员和知识精英发起,逐步发展到越来越多的普通德国公民参与的大众诉讼,这显示出:一方面,民众因为德国为解决其他成员国主权债务危机所承担的财政负担和违约责任不断加码感到不满;另一方面,也表明法律不仅是熟练掌握法律工具的精英表达不同意见的工具,也是法治国家为每个公民维护自身权利提供的保障。

宪法诉讼的类型既有关乎宪法机构在相关事务中职权范围的机构争议,也有援引宪法基本权利的个人宪法申诉。从判决来看,联邦宪法法院尽管承认了个人诉讼中作为公民原告的适格性(主要基于基本法第38条1款的选举权),但却基本否认了欧元区集体性救助法案可能对德国公民的基本权利构成损害,因而个人宪法申诉的请求均被法院驳回。相反,在机构争议中,联邦宪法法院则表现出积极的态度,更多地支持了作为申请人的联邦议会议员和党团提出的诉讼请求,甚至依申请发出了需权衡重大利益后方可决定的紧急禁令,而类似请求在个人申诉中却被驳回。从上述两种不同倾向的判决中可以看出,联邦宪法法院在努力强化联邦议员和联邦议会的权力,相对限制政府、欧盟机构以及公民的权利,以此来保障宪法规定的民主原则不会在解决欧元区危机时被架空。

二 国家财政的决定者:联邦议会

判断欧元区集体性救助法案是否合宪的关键问题在于:谁有权决定以何种方式使用国家财政资金去帮助那些陷入主权债务危机的欧元区成员国。这本质上关涉国家财政决定权的归属问题。不论是何种援助方案,都要求援助国从财

^① BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html.

政中支出或预留一笔款项作为对被援助国的贷款或者担保资金。这样的救助无疑会导致本国财政的额外负担,并最终由本国国民负担。那么,这种决定应当由人民自己做出呢,还是可以通过获得授权的国家机关做出呢?是议会,还是政府?这种权力是否可以转让给欧盟这样的超国家组织呢?德国联邦宪法法院给出的答案是:国家财政的决定权只属于联邦议会。

(一)不可转让的宪法权力

德国联邦宪法法院认为,必须由联邦议会,而不是联邦政府或欧盟机构负责国家的财政政策。^① 国家的财政决定权属于议会职权,而且这是一项不可随意转让的权力,否则会损害基本法第 38 条 1 款所保护的公民选举权。^② “……德国联邦议会的预算权不能通过财政政策方面的授权以不确定的方式交予其他机构。所承担的赔偿义务的金额越大,那么相应批准法中的德国联邦议会的控制权也应当更加有效。尤其是,不论是整体方案还是单一措施,都不允许在没有事先实质同意的情况下导致国家财政方面不可预测的负担,不管是支出还是收入方面。禁止预算权的转让不是要限制立法者的财政权,而恰恰是为了予以保护。”^③ 法院认为,能够决定国家财政收入和支出是宪政国家“民主自治能力”(demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit)的一个基本要素,是民意表达的核心内容之一。^④ 由于人民无法对全部收支方案进行表决,因此可以通过自由平等选举产生的联邦议会做出具体决定。^⑤ 而且,联邦议会的此项职权不能经过“不确定的财政授权”(unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen)向其他主体转让,尤其是这样的授权转让可能使本国财政面临无法预估的负担。^⑥

宪法法院的这种阐释会产生一个逻辑疑问:如果联邦议会是代表人民决定公共开支的宪法机构,人民只能通过撤换议员来间接地影响国家财政政策,而不是通过诸如全民公决的直接方式,那么也就意味着,联邦议会在其合法存续时期是国家财政的最高决策者,享有财政自治权。然而,对议会全部或部分转让权力的限制又似乎在否定其自治权。对此,联邦宪法法院的解释是,国家财政权与基

① BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, Rn. 196.

② BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, Rn. 210.

③ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, Rn. 212; BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. 9. 2011, Rn. 124.

④ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, Rn. 210.

⑤ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, Rn. 211.

⑥ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. 9. 2011, Rn. 125.

本法第 20 条 1 款和 2 款以及第 79 条 3 款所保护的“宪法核心特征”(Identitätskern der Verfassung)紧密相关,它是联邦德国保障政治自由空间的必要条件。国家在此必须是“自己决定的主人”(Herr seiner Entschlüsse)。^①在德国基本法中,属于“宪法核心特征”的还有民主、法治与社会国家、共和、联邦以及维护人的尊严的规定,这是连联邦议会也无权通过修宪加以改变的基本规范(第 79 条 3 款)。^②

(二)代议制民主是议会财政决定权的基础

国家财政权之所以被视为议会权力,而不是政府权力,是遵循了严格的代议制民主原则。联邦宪法法院这样解释:“德国联邦议会是人民最直接的代表,由选举产生的代表全体人民的议员所组成,他们构成了人民的代表。基本法第 38 条 1 款 2 句所保障的议员代表地位是议会具有代表性的基础,使之可以作为‘特别机构’行使来自于人民的国家权力。”^③这也意味着,在法院看来,只有经过选举产生的议会及议员才是人民最直接的代表。根据德国基本法第 38 条 1 款的规定,联邦议会议员通过普遍、直接、自由、平等及秘密的选举产生。议员为全体人民之代表,不受命令与训令之拘束,只服从其良心。公民的选举权是保障德国“公民自治”(Selbstbestimmung der Bürger)和“自由平等参与国家权力”(freie und gleiche Teilhabe an der Staatsgewalt)的一项公民基本权利。^④也正是以公民选举权为基点,联邦宪法法院对国家民主和欧盟民主做出了重要区分。法院认为,后者在代议制民主方面不同于成员国的民主。实际上,早在 2009 年的“《里斯本条约》判决”中,法院已对此做出了清晰阐述。在欧元区集体性救助法案的判决中,法院也大量援引了该判决的要旨。

《里斯本条约》判决起因于 2008 年 4 月 24 日德国联邦议会批准了 2007 年 12 月 13 日的《里斯本条约》,修改了基本法第 23、45 和 93 条的法案,以及在欧盟事务中扩大和加强联邦德国议会和联邦参议院权的法案。《里斯本条约》作为进一步强化欧洲联盟的协定,代替了 2004 年未获所有成员国通过的《欧盟宪法条约》。^⑤即便如此,不少德国人依然对欧洲一体化的深化表示反对。联邦议

① BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn.213.

② Ibid. .

③ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn.101.

④ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn.208.

⑤ AbLEU Nr. C 310, S.1.

会中持反对意见的党团和议员将《里斯本条约》的合宪性问题交由联邦宪法法院审查。法院尽管最终并未认定联邦议会批准《里斯本条约》违背了基本法,尤其是保障公民自由平等选举权和代议制民主的规定。^①但是,法院鲜明地指出,目前欧盟所体现的民主原则与成员国的代议制民主之间虽有相似性,但从自由平等选举原则和构成有效决策的多数原则来看,欧盟的状况不同于成员国。^②成员国实施的是“一人一票”(“one man, one vote”)的公民平等选举。^③而《里斯本条约》第14条2款1项3句却规定了欧盟议会代表的比例原则,这实际上处于“国际法上的国家平等原则与国家法上的选举权平等原则之间”的状态。^④法院进一步指出,欧洲议会最多拥有750个议席(包括议会主席),而没有一个成员国可以单独超过96个议席,也没有一个成员国少于6个议席(《里斯本条约》第14条2款1项)。这导致人口少的成员国获得的加权比重要超过人口密集成员国的12倍。^⑤例如,来自德国或法国的一名议员代表857000名本国公民,而一名来自马耳他的议员仅代表67000名本国公民。^⑥由此可见,欧盟的民主具有过多的邦联色彩。^⑦此外,在欧洲理事会、欧盟理事会、欧盟委员会以及欧洲法院的人事安排方面也依据成员国的平等原则来决定。譬如,欧洲法院根据“一国一法官”来决定法官人数,而不考虑各成员国人口的多寡。^⑧因此,作为体现民主自治能力的国家财政决定权,就必须由通过公民选举产生的成员国议会及议员最终掌握,而不能通过授权赋予不完全符合代议制民主原则的国家或超国家组织。

三 对外财政援助中的宪法制约机制

尽管议会的财政决定权被联邦宪法法院解释为一种不可转让的宪法权力,但不能就此理解为法院否定议会在不失去决定权的情况下不能部分或有条件地转让财权。否则,此前联邦议会所批准的建立和维护欧元区的条约及相关欧盟

① BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 277.

② Ibid. .

③ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 279.

④ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 284.

⑤ Ibid. .

⑥ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 285.

⑦ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 288.

⑧ Ibid. .

条例都应被视为违反基本法,因为这些条约和欧盟法律或多或少都会影响成员国的财政权。在违宪审查中,联邦宪法法院肯定了联邦议会部分转让其财政权的可能,但必须受到宪法的约束,具体可归纳为以下三方面内容。

(一)有限的单项授权

根据德国联邦宪法法院的解释,联邦议会只能通过有限的单项授权(begrenzte Einzelermächtigung)向超国家组织部分让渡自己的财政权。联邦议会不能以空白授权方式转让财政权,否则便是违宪。^①“不允许出现这样一种对其他国家的意志决定承担赔偿责任的国际法义务,尤其是当可能导致难以预料的后果的情况下。每项可能让联邦在国际上或者欧盟范围内实施影响财政支出的救助措施,必须经德国联邦议会单独批准。”^②法院担心,笼统的空白授权会导致超国家组织的职权膨胀和未经成员国同意的越权行为。在法院看来,超国家组织权力的合法性来源从目前来看,仍是基于成员国人民的权利。^③

早在1993年有关《马斯特里赫特条约》和2009年《里斯本条约》的违宪审查中,联邦宪法法院就已强调了有限的单项授权原则,反对国家机关将“职权的职权”(Kompetenz-Kompetenz)转让给欧盟或其相关机构。^④所谓“职权的职权”是指授予权力的权力。譬如,立法者授予政府制定市场规则的职能,或是政府授权特别的公共组织和机构负责公共卫生事务,等等。获得这种职权的被授权者可再行制定具体的管理职能,或者是自行决定转让一部分职权。这种授权比规定具体事项的授权更具扩张空间。为了防止这种情况在成员国向欧盟转让国家财政权时出现,法院要求立法者在批准和履行欧盟义务的法案时必须配合有效的预防机制,以“保留自己作为立法机构对欧盟责任的履行”。^⑤

(二)议会保留监督权

为了保障联邦议会的财政决定权不被架空,联邦宪法法院认为,无论如何应当保证议会对财政支出款项的监督权和知情权,即便支出部分已得到联邦议会的事先同意。“只要是超国家的协定由于其数额会对本国预算权产生结构性的改变,如承担担保责任,该责任履行会影响到国家财政的自主性,或者是参加一

① BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 209.

② BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 214.

③ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 233.

④ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 233; BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 209.

⑤ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 239.

种相应的金融保障体系,那么不仅需要德国联邦议会单独的批准,而且还必须保障对支出资金有某种形式的足够的议会监督”。^① 法院做出这种限制的目的在于,让联邦议会能够对德国政府对外承诺的赔偿责任保持一种长期的监控。^② 在审查联邦议会的欧洲稳定机制法时,法院特别指出,法案第 32 条 5 款、第 34 条和第 35 条 1 款的规定不能妨碍联邦议会和联邦参议员享有的广泛知情权。第 32 条 5 款规定了对欧洲稳定机制有关文件管理的不可侵犯;第 34 条要求欧洲稳定机制管理委员会和领导机构的成员履行保密义务,不得泄露职务秘密;第 35 条 1 款赋予欧洲稳定机制管理委员会和领导机构成员及其他工作人员以从事与职务相关的行为以及官方文件和资料的司法豁免权。这些权利有可能对成员国议会或议员在向本国参与欧洲稳定机制的政府机构或者官员在索取信息时受到阻碍,后者以履行保密义务或享有豁免权为由而拒绝提供,从而损害议会的知情权和监督权。^③

(三)正当程序

由于多个宪法诉讼都涉及对外援助事务中联邦议会与联邦议员及党团之间的权利义务关系,联邦宪法法院对此做出了相应的司法解释。以公民的平等选举权和代议制民主为出发点,法院认为,不论数量多寡,联邦议会中各党派议员作为“人民代表”具有同等的权利。^④ 也就是说,他们在议会决策中享有完全平等的权利^⑤,包括知情权、话语权、表决权和监督权,等等。在决定国家对外财政援助事务时,联邦议员的决定权也是平等的。最能体现这一原则的,是通过全体大会讨论和表决相关事项。然而,在实践中,为了提高议事效率和出于专业化的考虑,许多国家的议会通常会设立负责财政和预算事物的专门委员会,负责审查政府提交的预算案,并就相关内容举行听证,以便做出专业性的判断。联邦德国的情况同样如此。法院也承认,联邦议会的财政委员会在实践中发挥了重要的作用,并得到广泛认可。这也就意味着,国家财政事务并非一定要通过所有议员参加的全体大会来决定,而是可以授权给一个小型的专业委员会,这也符合基本法第 40 条 1 款 2 句规定的联邦议会的“事务自治”(Geschäftsordnungsautonomie)

^① BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 214.

^② Franz C. Mayer und Christian Heidfeld, Eurobonds, Schuldentilgungsfonds und Projektbonds - Eine dunkle Bedrohung? ZRP 2012, 129(130).

^③ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012.

^④ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 102.

^⑤ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 104.

原则。^①

但问题是,由于参加小型专业委员会的议员数量有限,可能会限制未参与议员的权利。联邦议会在修订欧洲稳定机制法时就将紧急状态下的财政援助决定权授予一个由九人组成的特别委员会,其规模比预算委员会更小,使得更多的议员被排除在决策之外。对此,法院的观点是,尽管设立特别委员会本身并不违宪,但对此还需施加一定的限制,以保障议员的权利。^② 第一,委员会人员构成要符合“镜式反映”(Spiegelbildlichkeit)^③,也就是说,委员会中议员名额的分配要能够反映议会中党派政治力量的分布;第二,保证非委员会成员议员最低限度的知情权。^④ “……单个议员原则上还享有知情权和控制权,即有权获得可以对政府财政计划做出独立专业判断的相关信息以及修改申请,还有对财政决定的控制权。向非委员会成员的议员通报可以降低授权对议员权利的限制和不公平待遇的程度,并且使得议会大会原则上可以恢复自己的决定权。”^⑤

此外,联邦宪法法院还对政府向议会报告有关对外财政援助计划和参与相关谈判提出了要求,即政府须履行及时、全面的告知义务,以保障议会和议员的知情权。“这种告知必须能够为德国议会尽早和有效地对政府决策施加影响打开方便之门。只有在获得充分信息的前提下,联邦议会才能够参与和影响欧洲联合的进程,可以对一个事务的赞成与反对进行讨论和提供意见。告知不能只是将议会置于一个被动理解者的角色。”^⑥

四 判决影响的法律关系

通过一系列对欧元区金融救助法案的违宪审查,联邦宪法法院明确了在国家对外财政援助中不同法律主体之间尚不完全明晰的法律关系,尽管还不是全部。这主要涉及联邦议会与联邦政府、联邦议会与议员和党团、联邦议会与公民以及联邦德国与欧盟之间的法律关系。下文将对此逐一分析。

① BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 115.

② BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 125.

③ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 126.

④ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 131.

⑤ Ibid. .

⑥ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Rn. 107.

(一) 联邦议会与联邦政府

通过宪法判决更为清晰的一点是,联邦议会包括联邦参议院拥有决定是否以及在多大程度上提供对外财政援助的权力。而且,这一宪法权力不可以被随意转让,甚至连联邦议会自身也无权自行决定完全让渡给其他国家或者超国家组织。尽管判决本身针对的是欧元集团的集体救助行动,但其影响力可波及德国参与的所有可能对国家财政产生影响的集体援助活动,包括国际货币基金组织的援助行动。相对而言,联邦政府仅有代表德国参与国际财政援助的谈判权,可以拟定援助方案及承担国际责任的具体内容,但最终需得到联邦议会的同意。那些可能会过度限制联邦议会的财政决定权、知情权以及监督权的政府承诺会被视为违宪。此外,联邦政府有义务将对外援助谈判的内容及时、全面和简明扼要地向联邦议会传递,否则也可能会违反基本法。不过,对于判决中法院强调的对外援助承诺不能对国家财政产生“不可预测的财政负担”(nicht überschaubare haushaltsbedeutsame Belastungen)或让议会失去“对财政的全面负责”(haushaltspolitische Gesamtverantwortung),^①但法院没有进一步澄清评判标准。至于有限的单项转让是否也会导致议会财政决定权的丧失以及如何加以避免,法院没有做出相应的解释,因而可能会成为未来宪法争议的焦点。

(二) 联邦议会与议员、党团

在多个涉及联邦议会与议员和党团法律关系的判决中,法院承认联邦议会作为一个由议员组成的宪法机构,可以根据内部事务自治的原则对国家财政事务的审议和表决进行程序性安排。而且,联邦议会也可以成立人数较少的特别委员会以提高议事效率,因此少数党派议员被排除在决策程序之外本身并不违宪。但是,为了保障基本法所保护的公民平等选举权,必须保证类似特别委员会的组成或审议表决程序能够真实反映联邦议会中党派政治力量的分布,以及联邦议员最低限度的知情权。对于依据平等选举权的宪法阐释无疑值得商榷,因为设立特别委员会或表决程序是依据相关事务的性质和效率而决定,而非从选举权的平等性中推演出来。令人担忧的是,这样可能会限制议会决策、决议和组建机构的自由空间。马丁·纳特斯海姆(Martin Nettesheim)教授认为:“如果相关议会决策性机构没有人数众多的议员参加就成为损害平等原则的表面证据,

^① BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn. 212; BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Rn. 124.

而需要予以抗辩理由,那么联邦宪法法院所要求的‘审查密度’就会挤压议会的自由决策权。这种表面的结果平等将剥夺议会自由组织其机构的权力,从而影响宪法保障的议会代表制下的议会决策能力。”^①由此可能导致的一个后果是,联邦议会就对外财政援助法案的表决也许需要更长的时间,而这与要求成员国政府在应对危机时做出快速反应之间会存在差距。

(三) 联邦议会与公民

联邦宪法法院将一系列判决的基本立足点建立在代议制民主理论之上,即由本国公民行使自由平等选举权所产生的能够代表人民意志的议会民主。联邦宪法法院认为,由全体议员组成的联邦议会就是“人民最直接的代表”。^② 联邦政府的组成,尽管是由联邦议会中占多数的党派或党团组建而成,也具有民主合法性,但显然不同于议会的直接民主。这样,能够体现公民“民主自治能力”的财政事务也就应当由最能体现人民意志的宪法机构来决定,而且这种权力不能够随意被架空。对议会代表制的重申同时也意味着,联邦宪法法院倾向于否定直接的参与民主,如通过全民公决方式来决定国家重要的财政政策。在联邦宪法法院看来,人民依然需要被代表,但必须是那些被直接选举的代表。

(四) 联邦德国与欧盟

同样立足于以议会为中心的代议制民主,联邦宪法法院认为,欧盟作为超国家组织的民主性无法与成员国比肩,因为欧盟的议事和决策机构包括欧洲议会的组成与成员国国家机构的民主产生程序并不完全一致。前者依然维系国际法意义上的主权国家平等原则,从而相对挤压了基于公民的平等原则。欧盟法意义上的“欧盟公民”并不具有完全独立的法律主体资格,它必须依附于其作为成员国公民的主体资格之上。联邦宪法法院的这一观点也符合有关欧盟公民法律主体资格的通说。^③ 欧盟依然是一个“由主权民主国家构成的具有法人资格的联盟”。^④ 《里斯本条约》并不是欧盟宪法,它没有使欧洲议会成为能够代表欧盟公民意志的核心机构,而且从中也无法解读出成员国建立“欧盟国”的意愿。^⑤ 欧盟与成员国之间的法律关系依然被认定为是国际法上的关系,是主权国家之

^① Martin Nettesheim, Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, 1409 (1411).

^② BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 101.

^③ Albert Bleckmann, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl 1992, 335 (336).

^④ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 278.

^⑤ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 277.

间通过国际条约形成的联盟关系,而非近似国内法上的联邦与州政府之间的关系。当然,法院对《里斯本条约》的这种阐释也受到质疑,认为法院没有“恰当地顾及欧洲一体化的要求”。^①

总体而言,联邦宪法法院在国家对外财政援助中构建了一个以联邦议会为权力本源的核心框架,局部加强了联邦议员和党团在议会中的权利,且在某种程度上限制了联邦政府以及欧盟机构的职权。其目的在于维护代议制民主下的人民自治权。如以效率与民主、团结与民主的标准来权衡,法院无疑将天平更多地向民主倾斜。

五 结语

联邦宪法法院为德国政府参与欧债危机的集体性解决机制最终亮起了“绿灯”,但也设置了减速缓行的“黄灯”,即德国政府必须在获得联邦议会依照基本法规定充分履行其财政决定权的情况下,才可做出有效的对外财政援助承诺。而且,联邦议会在实施这一宪法权力时自身也必须遵循基本法所设置的宪法约束机制,尤其是要符合有限的单项授权、议会保留监督权以及正当程序的基本原则。即便是为了维护欧盟的团结与欧元的稳定,也不能脱离这一基本宪法框架,只有这样才能使德国的对外财政援助行动保持在以民主为依托的法治轨道上。总之,在“救他”和“自救”之间、在“欧洲团结”和“国家主权”之间、在“突破历史”与“引领欧洲”之间,联邦宪法法院紧紧抓住了民主和程序正义的标杆,以求在后民族国家结构的历史背景下达达到利益与团结之间的平衡。

(作者简介:毛晓飞,中国社会科学院国际法研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)

^① Juergen Schwarze, Die Verordnete Demokratie, EuR 2010, 108(108).