

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
I. Gegenstand und Ziel der Arbeit	3
II. Gang der Untersuchung	5
1. Kapitel: Rechtshistorische Rahmenbedingungen der Entstehung des Europäischen Stabilitätsmechanismus	9
A. Entstehung der Wirtschafts- und Währungsunion und deren tragende Strukturmerkmale	10
I. Wirtschaftspolitik	11
II. Währungspolitik	14
III. Fazit zur Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion	15
B. Chronologie der „Eurokrise“ und der „Euro-Rettung“	16
I. Begriff und Beginn der Eurokrise	16
II. Maßnahmen zur Krisenbewältigung	22
1. Bilaterale Finanzhilfen für die Hellenische Republik	23
2. Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	27
a. Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)	29
b. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	30
aa. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität in der Vertragsfassung vom 7. Juni 2010	31
(1) Beschlüsse zur EFSF auf europäischer Ebene	31
(2) Beschlüsse zur EFSF auf nationaler Ebene	32
(3) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 zur EFSF	34
bb. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität in der Vertragsfassung vom 16. September 2011	37
(1) Beschlüsse zur Änderung des EFSF-Rahmen- vertrages auf europäischer Ebene	37

(2) Beschlüsse auf nationaler Ebene und parlamentarische Beteiligung an der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität	39
(3) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Oktober 2011 und 28. Februar 2012 zum Sondergremium	42
(4) Weitere Beschlüsse zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität	43
(a) Hebelung der EFSF-Kreditvergabekapazität	43
(b) Gläubigerbeteiligung beim zweiten Griechenland-Rettungspaket	46
(c) Hilfsanträge weiterer Eurostaaten	47
3. Außergewöhnliche Maßnahmen der Europäischen Zentralbank	48
4. Verstärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung und Koordinierung	51
5. Europäische Bankenunion	54
III. Zusammenfassung zum Verlauf der Eurokrise und der Euro-Rettungspolitik	58
C. Entstehung, Struktur und Funktionsmechanismen des Europäischen Stabilitätsmechanismus	58
I. Europäischer Stabilitätsmechanismus in der am 11. Juli 2011 unterzeichneten Vertragsfassung	61
1. Beschlüsse zum Europäischen Stabilitätsmechanismus auf europäischer Ebene	62
a. Änderung des Primärrechts	62
b. Zwischenstaatlicher ESM-Vertrag in der Fassung vom 11. Juli 2011	63
2. Beschlüsse auf nationaler Ebene und Beteiligung des Bundestages an der Entstehung des Stabilitätsmechanismus	68
a. Parlamentarische Beteiligung bei der Änderung des Primärrechts	69
b. Parlamentarische Beteiligung bei der Entstehung des ESM-Vertrages	70
3. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 zu den Beteiligungsrechten gemäß Art. 23 Abs. 2 GG	72
a. Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne des Art. 23 Abs. 2 GG	73
b. Intergouvernementaler ESM-Vertrag als Angelegenheit der Europäischen Union	75
c. Anforderungen an die Unterrichtungspflichten	76

d. Umsetzung des Urteils	78
II. Europäischer Stabilitätsmechanismus in der am 2. Februar 2012 unterzeichneten Vertragsfassung	79
1. Beschlüsse zur Änderung des ESM-Vertrages auf europäischer Ebene	79
2. Beschlüsse zum ESM-Vertrag auf nationaler Ebene und parlamentarische Beteiligung in Deutschland	83
a. Beteiligung des Bundestages an der Änderung des ESM-Vertrages	83
b. Zustimmungsverfahren und gesetzliche Voraussetzungen für die Beteiligung am Europäischen Stabilitäts- mechanismus	86
aa. Zustimmungsverfahren und Begleitgesetzgebung	87
bb. Regelungslücke hinsichtlich der Parlamentsbeteiligung in der Gesetzesvorlage	90
(1) Inhaltslose Gesetzesvorlage	91
(2) Verfassungsrechtliche Bewertung	92
cc. Parlamentsbeteiligung im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus	96
dd. Schlussabstimmung über den ESM-Vertrag und der Beschluss zur direkten Bankenrekapitalisierung	99
ee. Gesetzliche Grundlage zur Erfüllung der Einzahlungs- verpflichtungen hinsichtlich der Kapitalanteile	105
III. Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 und 18. März 2014 zur Vereinbarkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit Art. 79 Abs. 3 GG	106
IV. Finanzhilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus	110
1. Hilfsprogramm für Spanien	110
2. Hilfsprogramm für Zypern	112
 D. Abschließende Betrachtung zur Entstehung des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Kontext der Eurokrise	 115
 2. Kapitel: Zustimmungserfordernisse des Grundgesetzes	 119
A. Offenheit des Grundgesetzes und Zustimmungserfordernisse	120
B. Auswärtige Gewalt und europäische Integration	122
I. Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt	123
II. Kompetenzverteilung im Bereich der europäischen Integration	127

C. Innerstaatliche Geltung von Völker- und Europarecht und Zustimmungserfordernisse des Grundgesetzes	131
D. (Besonderer) Gesetzesvorbehalt des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	133
I. Bedeutung und Funktion des Gesetzesvorbehaltes	133
II. Voraussetzungen und Grenzen des Zustimmungsgesetzes	134
E. Besonderer Gesetzesvorbehalt des Art. 24 Abs. 1 GG	136
I. Bedeutung und Funktion des Gesetzesvorbehaltes	136
II. Voraussetzungen und Grenzen des Zustimmungsgesetzes	138
III. Verhältnis zu Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	140
F. Besondere Gesetzesvorbehalte des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG	142
I. Bedeutung und Funktion der Gesetzesvorbehalte	142
II. Verhältnis zu Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	143
III. Anwendungsbereich der Gesetzesvorbehalte des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG	144
1. Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union	144
a. Europäische Union	145
b. Erstreckung des Art. 23 Abs. 1 GG auf Einrichtungen mit besonderem Bezug zum Unionsrecht	146
aa. Geltung des Art. 23 Abs. 1 GG für Einrichtungen mit hinreichend engem Unionsbezug	147
bb. Charakterisierung der Einrichtungen mit hinreichend engem Unionsbezug	149
2. Besonderer Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG: Übertragung von Hoheitsrechten	150
a. Übertragung von Hoheitsrechten	151
b. Ausweitung des Anwendungsbereichs durch das Bundes- verfassungsgericht	153
aa. Vertragsänderung im vereinfachten Änderungs- verfahren	155
bb. Brückenklauseln	159
(1) Allgemeine Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV	159
(2) Spezielle Brückenklauseln	161
cc. Flexibilitätsklausel in Art. 352 AEUV	163
dd. Vertragserweiterungen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	164
ee. Sonstige Fälle, die einer Hoheitsrechtsübertragung zumindest gleichkommen	166

c. Zusammenfassende Analyse zur Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG . . .	168
d. Ergebnis zum besonderen Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	173
3. Besonderer Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG: Verfassungsändernde bzw. -ergänzende Integrationsakte . . .	175
a. Begründung der Europäischen Union, Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen .	175
aa. Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen	176
bb. Vergleichbare Regelungen	178
b. Verfassungsändernde Bedeutung des Integrationsaktes . .	182
aa. Bezugspunkt der verfassungsändernden Wirkung . . .	182
bb. Ansätze zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in Anlehnung an eine Hoheitsrechtsübertragung im Sinne des Satzes 2 . . .	184
cc. Bestimmung der verfassungsändernden Bedeutung des Integrationsaktes im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	185
(1) Übertragung von Hoheitsrechten als Verfassungs- änderung	186
(2) Ansätze zur Bestimmung der verfassungs- ändernden Bedeutung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in der Literatur und deren Bewertung . .	190
(3) Ansätze zur Bestimmung der verfassungs- ändernden Bedeutung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in der Rechtsprechung	196
dd. Zusammenfassende Bewertung zur verfassungs- ändernden Bedeutung des Integrationsaktes	199
G. Abschließende Betrachtung zu den Zustimmungserfordernissen des Grundgesetzes	201
3. Kapitel: Zustimmungserfordernis betreffend die Ergänzung des Primärrechts um Art. 136 Abs. 3 AEUV	203
A. Zustimmung gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG betreffend die Änderung des Primärrechts	203
I. Grundlage im politischen Prozess	204
II. Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Änderung des Art. 136 AEUV	205
1. Übertragung von Hoheitsrechten im klassischen Sinne	205

2. Textliche Änderung des Primärrechts	207
B. Zustimmung gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG betreffend die Änderung des Primärrechts	208
I. Grundlage im politischen Prozess	209
II. Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG auf die Änderung des Art. 136 AEUV	210
1. Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union	210
2. Verfassungsändernde Bedeutung der Vertragsänderung	211
a. Veränderungen im Gefüge der Wirtschafts- und Währungsunion	213
aa. Verhältnis der neuen Vertragsvorschrift zur No-bail- out-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV	213
(1) Einschätzungen im politischen Prozess	214
(2) Bedeutung des Art. 125 Abs. 1 AEUV in der Wirtschafts- und Währungsunion	216
(3) Inhalt und Reichweite des Art. 125 Abs. 1 AEUV	219
(a) Wortlaut	220
(b) Systematik	221
(c) Entstehungsgeschichte	225
(d) Teleologische Auslegung	227
(aa) Sinn und Zweck der No-bail-out-Klausel	227
(bb) Unvereinbarkeit freiwilliger und/oder mittelbarer, konditionierter Finanzhilfen im Allgemeinen mit Sinn und Zweck der No-bail-out-Klausel	229
(cc) Unvereinbarkeit von Darlehen, Kreditlinien und Ankaufprogrammen für Staatsanleihen im Besonderen mit Sinn und Zweck der No-bail-out-Klausel	234
(e) Ergebnis zu Inhalt und Reichweite des Art. 125 Abs. 1 AEUV	239
(4) Funktion des Art. 136 Abs. 3 AEUV: Öffnungsklausel	240
(a) Verschiebungen im Gefüge der Wirtschafts- und Währungsunion	240
(b) Konstitutive Bedeutung der Vertragsänderung	245
(5) Fazit zum Verhältnis der Vertragsänderung zur No-bail-out-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV	248
bb. Folgen der neuen Vertragsvorschrift für die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft	248

(1) Begriff und Konzept der Stabilitätsgemeinschaft . . .	249
(a) Normativer Rahmen des Grundkonzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft . . .	250
(b) Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen zur Förderung der Stabilität der Währung	251
(c) Fazit zum Begriff und Konzept der Stabilitäts- gemeinschaft	253
(2) Änderungen in der Konzeption als Stabilitäts- gemeinschaft durch die Vertragsänderung?	253
cc. Ergebnis zu Veränderungen im Gefüge der Wirtschafts- und Währungsunion	258
b. Verfassungsänderndes Gewicht der Veränderungen im Primärrecht	258
aa. Rückwirkungen der Änderungen im Konzept der Stabilitätsgemeinschaft auf die Stabilitätsvorgaben des Grundgesetzes	260
bb. Grundsatz der finanziellen Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten	262
(1) Demokratiesichernde Funktion der No-bail-out- Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV	263
(2) Nationale Haushaltsautonomie	264
cc. Finanzverfassungsrecht	269
dd. Prinzip der souveränen Staatlichkeit	271
(1) Europäischer „Finanzausgleich“	271
(2) Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“	273
(3) Unbestimmtheit der Vertragsvorschrift	274
c. Fazit zur verfassungsändernden Bedeutung der Vertragsänderung	277
d. Exkurs: Rückblick auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	277
C. Ergebnis zur Zustimmungsbedürftigkeit der Änderung des Art. 136 AEUV	279
4. Kapitel: Zustimmungserfordernis betreffend den ESM-Vertrag . . .	281
A. Grundsätzliche Geltung des Art. 23 Abs. 1 GG für den ESM-Vertrag	282
I. Ausgewählter Teilnehmerkreis	283
II. Finale resp. funktionale Verknüpfung mit dem Unionsrecht	284
III. Einbindung der Unionsorgane	284

IV. Normative und entstehungsgeschichtliche Verknüpfung mit dem Unionsrecht	287
V. Rückwirkungen auf das Primärrecht	293
VI. Ergebnis zur grundsätzlichen Geltung des Art. 23 Abs. 1 GG für den ESM-Vertrag	294
B. Zustimmung gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG betreffend den ESM-Vertrag	295
I. Grundlage im politischen Prozess	295
II. Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auf den ESM-Vertrag: Vorliegen einer Hoheitsrechtsübertragung	298
1. Erheblicher Gestaltungsverlust des Parlaments in einem für die demokratische Selbstbestimmung besonders sensiblen Bereich	300
a. Höhe der Verbindlichkeiten und nationale Gestaltungsmacht	302
aa. Volumen des Europäischen Stabilitätsmechanismus und finanzielle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland	303
bb. Folgen für die Handlungsfähigkeit des Haushalts- gesetzgebers	305
b. Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der ESM-Organe und deren Einwirkung auf die nationale Rechtsordnung	309
aa. Aufgabe und Instrumente des Europäischen Stabilitäts- mechanismus	309
bb. Zentrale Befugnisse des Gouverneursrates	312
(1) Zentrale haushaltsrelevante Befugnisse des Gouverneursrates	312
(2) Kapitalabruf durch den Gouverneursrat gemäß Art. 9 Abs. 1 ESMV	316
(3) Vertragsänderungsbefugnisse des Gouverneursrates	319
(a) Änderung der Finanzhilfeeinstrumente gemäß Art. 19 ESMV	319
(b) Änderung des Stammkapitals gemäß Art. 10 Abs. 1 ESMV	321
(c) Übertragung der Befugnisse des Gouverneurs- rates auf das Direktorium, Art. 5 Abs. 6 Buch- stabe m) ESMV	324
(d) Sonstige Vertragsänderungsbefugnisse des Gouverneursrates und Fazit	326

cc. Haushaltsrelevante Befugnisse des Direktoriums und des Geschäftsführenden Direktors	327
dd. Ergebnis zu Aufgaben und Befugnissen des Europäischen Stabilitätsmechanismus	332
c. Dauerhaftigkeit einer Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus	332
aa. Austritts- und Kündigungsrechte im Vergleich	333
bb. Austritts- und Kündigungsrechte nach der Wiener Vertragsrechtskonvention resp. dem Völker- gewohnheitsrecht	334
cc. Fazit zur Dauerhaftigkeit einer Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus	338
d. Ergebnis der Untersuchung zum Verlust nationaler Gestaltungsmacht	339
2. Bezug zur Zuständigkeitsordnung der Europäischen Union	340
a. Europarechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben an Unionsorgane	341
b. Verfassungsrechtliche Grundlage der Übertragung von Aufgaben an Unionsorgane	344
aa. Betrachtung der Aufgaben im Einzelnen	345
bb. Bewertung der Aufgabenübertragung anhand einer Gesamtbetrachtung	348
3. ESM-Vertrag und das Konzept der Integrations- verantwortung	351
4. Ergebnis zum Zustimmungserfordernis des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	356
III. Ergebnis zur Zustimmungsbedürftigkeit des ESM-Vertrages gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	356
C. Zustimmung gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG betreffend den ESM-Vertrag	357
I. Grundlage im politischen Prozess	358
II. Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG auf den ESM-Vertrag	361
1. Vergleichbare Regelung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	362
2. Verfassungsändernde Bedeutung des ESM-Vertrages	364
a. Vorüberlegungen zur Normstruktur	365
b. Bedeutung des ESM-Vertrages für das Haushalts- und Finanzverfassungsrecht	366
aa. Relevante Bestimmungen der Finanzverfassung	367
bb. Finanzverfassungsrechtliche Bestimmungen und die Befugnis zu Kapitalabrufen	370

(1) Überblick über die Befugnisse zum Kapitalabruf gemäß Art. 9 ESMV	371
(2) Kapitalabrufe und Ausgabenermächtigung im Haushaltsgesetz gemäß Art. 110 GG	372
(a) Notwendigkeit einer Ausgabenermächtigung im Haushaltsgesetz gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG	373
(b) Notwendigkeit eines Nachtragshaushalts gemäß Art. 110 Abs. 3 GG	377
(c) Kapitalabrufe als Anwendungsfall des Notbewilligungsrechts der Exekutive gemäß Art. 112 GG?	378
(3) Kapitalabrufe und Parlamentsvorbehalt für die Aufnahme von Krediten gemäß Art. 115 Abs. 1 Alt. 1 GG	380
(4) Kapitalabrufe und Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG	381
(a) Finanzielle Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus: eine finanzielle Transaktion im Sinne des Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG?	382
(b) Kapitaleinzahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus als Anwendungsfall der verfassungsrechtlichen Ausnahmen von der materiellen Verschuldungsgrenze?	385
cc. Besondere Durchsetzungskraft der Kapitalabrufe	389
(1) Geltung des Anwendungsvorrangs des Unions- rechts für Kapitalabrufe?	389
(2) Durchsetzung der Befugnis zu Kapitalabrufen gegenüber dem Finanzverfassungsrecht aus anderem Grund	392
(a) Folgen einer Aussetzung der Stimmrechte bei unterbliebener Zahlung	394
(b) Vermeidung einer Aussetzung der Stimmrechte als verfassungsrechtliches Gebot	397
dd. Ergebnis zur Bedeutung der Befugnis zu Kapital- abrufen für die Finanzverfassung	403
c. Modifikationen in der Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament	404
aa. Strukturüberlegungen zum Schutz der Budgethoheit im Grundgesetz	405

bb. Beeinträchtigung der Gestaltungsfähigkeit im Haftungsfall	409
cc. Parlamentarische Steuerung und ihre Grenzen	410
dd. Vertragsimmanente faktische Bindungen bei der Ausübung des Budgetrechts	417
ee. Ergebnis zur punktuellen Überlagerung der parlamentarischen Budgethoheit	424
d. Einbindung in einen Mechanismus der Eurostaaten zur gegenseitigen Hilfeleistung als Ergänzung des Grundgesetzes	425
aa. Ergänzungen des Grundgesetzes im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	425
bb. Einbindung in den Stabilitätsmechanismus als Ergänzung der Finanzverfassung	427
e. Wesentliche Änderung der Bedingungen, unter denen der Übertragung der Währungshoheit mit verfassungs- ändernder Mehrheit zugestimmt wurde	432
3. Ergebnis zur Zustimmungsbedürftigkeit des ESM-Vertrages gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	435
 D. Ergänzende Bemerkungen zur Zustimmungsbedürftigkeit des ESM-Vertrages gemäß Art. 59 Abs. 2 GG	 435
I. ESM-Vertrag als Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht?	436
II. ESM-Vertrag als Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt?	437
III. Beteiligung des Bundesrates am Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	438
IV. Verfassungsändernde Mehrheiten bei einer Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	439
V. Ergebnis zur Zustimmungsbedürftigkeit des ESM-Vertrages gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	441
 Schlusskapitel: Zusammenfassung (in Thesen) und Ausblick	 443
 Literaturverzeichnis	 449
Verzeichnis der Materialien	465
Sachregister	489