

LENA KETTERER

Zustimmungserfordernis
beim Europäischen
Stabilitätsmechanismus

*Freiburger
Rechtswissenschaftliche
Abhandlungen
17*

Mohr Siebeck

FREIBURGER RECHTSWISSENSCHAFTLICHE ABHANDLUNGEN

Herausgegeben von
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Band 17



Lena Ketterer

Zustimmungserfordernis beim Europäischen Stabilitätsmechanismus

Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik
der besonderen Gesetzesvorbehalte
des Art. 23 Abs. 1 GG

Mohr Siebeck

Lena Ketterer, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg; Referendariat im OLG-Bezirk Karlsruhe; Akademische Mitarbeiterin an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Öffentliches Recht; Rechtsassessorin beim Rechtsamt der Stadt Freiburg; 2014 Richterin, Verwaltungsgericht Freiburg.

ISBN 978-3-16-154671-6 / eISBN 978-3-16-160450-8 unveränderte eBook-Ausgabe 2021
ISSN 1864-3701 (Freiburger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2015 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde Anfang November 2014 abgeschlossen. Neuere Quellen und nachträgliche Entwicklungen, wie etwa die Einführung des Instruments der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten, finden folglich keine Berücksichtigung.

Die Idee, sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive mit zentralen Rechtsproblemen der sogenannten Eurokrise zu befassen, wurde maßgeblich durch meinen Doktorvater Professor Dr. Dietrich Murswiek inspiriert. Ihm gilt mein ganz besonderer Dank. Er hat mich durch sein scharfsinniges Denken, seine präzise Argumentation und den Glauben an die Gestaltungskraft des Rechts geprägt und mir den notwendigen Freiraum beim Erstellen der Arbeit gelassen. Bedanken möchte ich mich auch bei Professorin Dr. Silja Vöneky für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt ferner all jenen, die mich bei der Arbeit unterstützt haben, sei es unmittelbar durch Anregungen und Diskussionen, sei es mittelbar durch die notwendige Unterstützung. Folgende Personen möchte ich besonders hervorheben:

Für die unverzichtbare Erläuterung der volkswirtschaftlichen Grundlagen danke ich Heiko Burret, Dr. Bert Van Roosebeke und Dr. Matthias Kullas. Für die bereichernden Diskussionen und die wertvollen Anregungen danke ich herzlich Verena Güßregen und Oliver Sauer. Mein besonderer Dank gilt Dr. Peter Gauweiler, dem ich die Teilnahme an den Verhandlungen des Bundesverfassungsgerichts verdanke. Dr. Gianna Burret und Professor Dr. Martin Hochhuth danke ich vielmals für die fortwährende Motivation, Christian Schmitz für die hilfreichen Anmerkungen zum Manuskript. Darüber hinaus gilt mein herzlicher Dank Dorothea Keiter für die Korrektur der Druckfahnen sowie Thomas Schlegel und Georg Zipp für die Formatierung der Arbeit. Dem Verlag Mohr Siebeck und den Herausgebern der Schriftenreihe „Freiburger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen“ danke ich für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe der Fakultät. Bei Professor Dr. Friedrich Schoch bedanke ich mich für die Unterstützung bei der Veröffentlichung.

Mein höchster Dank gilt Alma Guthland, Monika und Klaus Ketterer für ihre tatkräftige und unermüdliche Unterstützung sowie Dr. Susanne Duesterberg, die mich in jeder Hinsicht mit unendlicher Geduld, größtem Verständnis und unerschütterlicher Zuversicht unterstützt hat. Ihr und meinen Eltern ist diese Arbeit gewidmet.

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 Zustimmungsbefähigung 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 Euro- päischen 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

Einleitung

Die Weltfinanzkrise und die damit verbundene Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion fordern das europäische Einigungsprojekt in besonderem Maße heraus. Auf der politischen Ebene wurden enorme Anstrengungen zur Bewältigung der Krise, zur Stabilisierung einzelner Mitgliedstaaten und für den Zusammenhalt des Euro-Währungsgebiets unternommen. Die Krise stellte sich auch als Herausforderung für das Recht und die Konzeption der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft¹ dar. Die Nichtbeachtung und Politisierung des europäischen Rechts, namentlich des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, werden als eine der Ursachen für die sogenannte Eurokrise genannt². Der politische Handlungsdruck in der Krise verschärfte diese Entwicklung. Die handelnden Akteure ergriffen Maßnahmen, die sich zumindest an den Grenzen des europäischen als auch des nationalen Verfassungsrechts bewegen und die das Vertrauen in die Kraft des Rechts und der Rechtsgemeinschaft weiter schwächten³. Die in der Krise vorangetriebene Vertiefung der europäischen Integration wirft Fragen nach der Legitimationskraft der bestehenden Verträge der Europäischen Union und den Integrationsgrenzen des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten auf. Von einer „erodierenden Rechtsgemeinschaft“⁴ und einer Krise des Rechts war und ist die Rede⁵. Eine Annäherung an das

¹ *Hallstein*, Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, in: *Oppermann* (Hrsg.), Europäische Reden, S. 341.

² *Kirchhof*, Der steinige Weg zurück, FAZ v. 17.09.2012, S. 2; *ders.*, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: *Isensee/Kirchhof*, HdBSt Bd. X, § 214 Rn. 42, 76; *ders.*, Stabilität von Recht und Geldwert in der EU, NJW 2013, 1 (3); *Oppermann*, „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6 (6 f., 8 f.).

³ *H. H. Klein*, Die Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils, in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht* Nr. 80, S. 3; *Möllers*, Die Rolle des Rechts im Rahmen der Währungsunion und Schuldenkrise, in: *ders./Zeitler* (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft, S. 1 (5 f.).

⁴ *Oppermann*, Europäische Integration, in: *Kube et al.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, § 99 Rn. 8; vgl. auch *Kirchhof*, Deutschland im Schuldensog, S. 71: „Die Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union leidet an chronischer Rechtsvergessenheit.“

⁵ *Herdegen*, Die Elastizität der europäischen Vertragsordnung und des Grundgesetzes, in: *Baus/Borchard/Gelinsky/Krings* (Hrsg.), Die Finanzkrise als juristische Zeitenwende?, S. 51; *Krings*, Spielräume des Grundgesetzes und Grenzen der Karlsruher Rechtsschöpfung I, in: a. a. O., S. 115 ff.; *Kirchhof*, Der steinige Weg zurück, FAZ v. 17.09.2012, S. 2; *Oppermann*, „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6 (6 f., 8 f.). Zur „Krise des Rechts“ und „Krise im Recht“ im Allgemeinen und im Bezug auf die Eurokrise: *Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 183 (184 ff.).

Recht und Rückkehr zum Recht wird als Weg zur Stabilisierung der Währungsunion angemahnt⁶.

Dahinter steht in tatsächlicher Hinsicht eine spätestens seit dem Jahr 2010 einsetzende krisenhafte Entwicklung im Euro-Währungsgebiet. Schwächen in der Konstruktion und in der Anwendung der Regeln der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und strukturelle Defizite in einzelnen Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion wurden schonungslos offengelegt. Die hohe Verschuldung und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einiger Staaten, deren Währung der Euro ist (Eurostaaten), ließen die Zinsen für Staatsanleihen in seit der Einführung der Gemeinschaftswährung nicht mehr gekannte Höhen steigen. Im Zentrum stand zunächst das von der Zahlungsunfähigkeit akut bedrohte Griechenland. Weitere Eurostaaten folgten. Um die Zahlungsunfähigkeit abzuwenden und die Refinanzierbarkeit aller Eurostaaten zu erhalten, beschlossen die Europäische Union und die Eurostaaten milliarden schwere „Rettungs-“Pakete. Europäische Union und Eurostaaten stellten, unterstützt durch den Internationalen Währungsfonds, Finanzmittel in Höhe von mehreren hundert Milliarden Euro bereit, um mit Finanzhilfen die Liquidität der Eurostaaten sicherzustellen und damit Zeit für notwendige Anpassungen und Strukturreformen zu gewinnen. Die ökonomische Sinnhaftigkeit der Rettungsbemühungen war von Anfang an ebenso umstritten wie deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, insbesondere der sogenannten No-bail-out-Klausel, und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten. Recht wurde, wenn nicht gebrochen, jedenfalls bis aufs Äußerste gedehnt. Die unter hohem ökonomischem Druck beschlossenen Hilfsmaßnahmen wurden teils mit einem übergesetzlichen Notstand zu rechtfertigen versucht. Das blieb nicht ohne Folgen für die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft. Neben die wirtschaftliche Krise trat eine Krise des Rechts.

Stellten die Rettungspakete zu Beginn nur vorläufige Instrumente zur Krisenbewältigung dar, wurde mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein dauerhafter Mechanismus zur gegenseitigen finanziellen Hilfeleistung der Eurostaaten geschaffen und die Euro-Rettungspolitik verstetigt. Der Stabilitätsmechanismus ist Teil einer Gesamtstrategie und ergänzt die verstärkten präventiven Instrumente der Krisenvermeidung. Errichtet wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus nicht als unmittelbare Einrichtung der Europäischen Union, sondern als internationale Finanzinstitution durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Eurostaaten (ESM-Vertrag). Um die Vereinbarkeit des ESM-Vertrages mit dem Unionsrecht sicherzustellen, wurde das Primärrecht der Europäischen Union um eine Vor-

⁶ *Kirchhof*, Der steinige Weg zurück, FAZ v. 17.09.2012, S. 2; *ders.*, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Isensee/Kirchhof, HdBSt Bd. X, § 214 Rn. 80 ff. *ders.*, Stabilität von Recht und Geldwert in der EU, NJW 2013, 1; *Oppermann*, „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6 (6, 9); *Möllers*, Die Rolle des Rechts im Rahmen der Währungsunion und Schuldenkrise, in: *ders./Zeitler* (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft, S. 1 (9 ff.); *Zeitler*, „Die Rückkehr zum Recht“, in: a. a. O., S. 161.

schrift ergänzt, die konditionierte Finanzhilfen zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt im Rahmen eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus gestattet.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus wirft in seiner Entstehung, seiner Konzeption und seiner Ausgestaltung eine Vielzahl von Rechtsfragen auf der Ebene des Europarechts sowie des nationalen Verfassungsrechts auf. Das ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen: In materieller Hinsicht begegnet die Einrichtung als solche, d. h. die Etablierung eines dauerhaften finanziellen Beistandsmechanismus innerhalb des Euro-Währungsgebiets zur Behebung von Refinanzierungsschwierigkeiten einzelner Eurostaaten, rechtlichen Bedenken, insbesondere in Bezug auf das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten und die No-bail-out-Klausel. Hinzu treten spezifische Probleme, die in der Konstruktion des Stabilitätsmechanismus – der Errichtung durch völkerrechtlichen Vertrag der Eurostaaten auf Grundlage einer neu geschaffenen Öffnungsklausel im Primärrecht – begründet sind.

Der Stabilitätsmechanismus steht damit exemplarisch für eine Handlungsweise, die nicht allein auf Fortentwicklung des primären und sekundären Unionsrechts, sondern ergänzend auf völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union setzt. Die intergouvernementalen Vereinbarungen stehen formal außerhalb des klassischen Unionsrechts, sind aber zugleich in vielfältiger Weise eng mit den Zielen und den Institutionen der Europäischen Union verbunden. Das wirft Fragen nach der Implementierung resp. Integration solcher Institutionen in das institutionelle System der Europäischen Union und in das grundgesetzliche Regelungsgebilde zur europäischen Integration auf. Aus der Perspektive des Grundgesetzes tritt die Anwendbarkeit des Europa-Artikels des Art. 23 GG neben Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Vereinbarkeit der Finanzhilfen zwischen Eurostaaten mit den Integrationsgrenzen des Art. 79 Abs. 3 GG, die sich nicht nur bei den vorläufigen Rettungspaketen, sondern erst recht bei dem dauerhaften Mechanismus zur gegenseitigen Hilfeleistung stellen.

I. Gegenstand und Ziel der Arbeit

Die Besonderheit des Europäischen Stabilitätsmechanismus als eine durch völkerrechtlichen Vertrag der Eurostaaten außerhalb des Unionsrechts, aber mit engem Bezug zum Unionsrecht errichtete Finanzinstitution ist Anlass für diese Arbeit. Für das grundgesetzliche Gefüge stellt die Konstruktion eine Herausforderung dar. Die Arbeit widmet sich der verfassungsrechtlichen Betrachtung der Entstehung und Gründung des Stabilitätsmechanismus. Der Stellung und Bedeutung des Bundestages im Verfassungsgefüge kommt bei der innerstaatlichen Zustimmung zum Stabilitätsmechanismus eine entscheidende Rolle zu. Im Mittelpunkt steht die Frage nach der Anwendbarkeit der besonderen Zustimmungsvorbehalte des Europa-Artikels in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG auf die Änderung des Primärrechts in

Art. 136 AEUV und den Vertrag der Eurostaaten zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus in der Fassung vom 2. Februar 2012 (ESM-Vertrag)⁷. Die (Un-)Vereinbarkeit des Stabilitätsmechanismus mit den integrationsfesten Inhalten des Art. 79 Abs. 3 GG und die Fragen nach den Integrationsgrenzen des Grundgesetzes dominierten und dominieren die öffentliche Debatte gleichermaßen wie die Diskussion in der Fachöffentlichkeit. Sie sind aber nicht Gegenstand der Arbeit. Das gilt auch für die im Zusammenhang mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus stehenden europarechtlichen Fragestellungen, die nur insoweit behandelt werden, als sie für die hier vorgenommene verfassungsrechtliche Untersuchung von Bedeutung sind.

Anknüpfend an die besondere Konstruktion des Stabilitätsmechanismus werden die Anforderungen untersucht, die das Grundgesetz an die deutsche Zustimmung für die Einrichtung des Stabilitätsmechanismus stellt. Konkret geht es darum, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage die deutsche Beteiligung beruht, welches Zustimmungsverfahren und welche Zustimmungsquoren maßgeblich sind. Den verfahrensrechtlichen Fragen kommt im Hinblick auf die Sicherung der Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Körperschaften eine entscheidende Bedeutung zu. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht, ob und inwieweit die besonderen Gesetzesvorbehalte des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG bei der Errichtung des Stabilitätsmechanismus zur Anwendung kommen. Die notwendige Legalität und Legitimität kann der Europäische Stabilitätsmechanismus nur gewinnen, wenn auch der erste Schritt seiner Gründung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.

Ziel der Arbeit ist es, zu zeigen, dass nicht nur die Primärrechtsänderung zur Einfügung der unionsrechtlichen Öffnungsklausel für einen Stabilitätsmechanismus, sondern auch der völkerrechtliche ESM-Vertrag selbst (dogmatisch) in Art. 23 Abs. 1 GG zu verankern ist. Die Arbeit behandelt einen konkreten Anwendungsfall des Art. 23 Abs. 1 GG, möchte aber auch als Anregung verstanden werden, um in anderen Fällen des intergouvernementalen Handelns im Kontext der Europäischen Union eine Anwendung von Art. 23 Abs. 1 GG in Betracht zu ziehen. Die Arbeit zeichnet daher die Rechtsprechung zu Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG nach und versucht, allgemeine Kriterien zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der Vorschrift jenseits der Fälle der klassischen Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Europäische Union und zur Abgrenzung des für völkerrechtliche Verträge im Allgemeinen geltenden Zustimmungsvorbehalt in Art. 59 Abs. 2 GG zu benennen. Von den grundgesetzlichen Anforderungen an die Zustimmung zur Errichtung des Stabilitätsmechanismus zu trennen ist die Beteiligung des Bundestages an der Ausgestaltung und den Tätigkeiten des Europäischen Stabilitätsmecha-

⁷ Nicht mehr berücksichtigt werden konnte die nachträgliche Ergänzung des ESM-Vertrages um das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung, die dem ESM ab 2015 zur Verfügung stehen soll, und die vielfältigen damit zusammenhängenden Rechtsfragen. Zur Diskussion um die direkte Bankenrekapitalisierung siehe aber unten I. Kapitel C.II.2.b.dd. (S. 99 ff.).

nismus. Letztere kann hier nur punktuell und insbesondere insoweit behandelt werden, als es die Zustimmungsbefähigung des ESM-Vertrages tangiert.

Die Arbeit widmet sich mithin den Vorgaben des Grundgesetzes für die Zustimmung zur Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland am Europäischen Stabilitätsmechanismus. Weder eine ökonomische noch eine rechtspolitische Beurteilung des Stabilitätsmechanismus ist Gegenstand der Untersuchung. Es geht ausschließlich um die Beantwortung von Rechtsfragen. Auch wenn insbesondere wirtschaftswissenschaftliche Stellungnahmen und Prämissen bei der Erstellung der Arbeit nicht unberücksichtigt bleiben konnten, geht die vorliegende Untersuchung nicht von einem interdisziplinären Ansatz aus. Rechtspolitische und ökonomische Fragen spielen nur insoweit eine Rolle, als sie unmittelbar zur Lösung von Rechtsfragen, insbesondere zur Auslegung von Rechtsnormen, zur Beschreibung des Kontextes oder zur Erläuterung der Funktionsmechanismen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, unverzichtbar sind. Soweit wirtschafts- und politikwissenschaftliche Argumente im Rahmen der juristischen Arbeit verwendet werden, erhebt die vorliegende Untersuchung daher auch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und Eigenständigkeit. Die Anlehnung an fachfremde Inhalte bzw. deren Wiedergabe dient primär als Grundlage rechtlicher Argumentationen und Folgerungen.

Die Einpassung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in das grundgesetzliche System der Zustimmungsvorbehalte bei völkerrechtlichen Verträgen kann nicht ohne Beleuchtung der Entstehungsgeschichte erfolgen. Insoweit möchte die Arbeit einen Beitrag zur Strukturierung der in der Krise ergriffenen Maßnahmen mit einem besonderen Schwerpunkt auf den finanziellen Unterstützungsleistungen zu Gunsten der Eurostaaten leisten. Ein rechtsvergleichender Ansatz läge nahe, hätte aber den Umfang der Arbeit überschritten. Da Auslegung und Anwendung von Bestimmungen des Grundgesetzes den Gegenstand der Arbeit bilden, werden die Entstehung des Stabilitätsmechanismus auf europäischer Ebene und deren Begleitung durch die Verfassungsorgane, insbesondere Bundesregierung, Bundestag und Bundesverfassungsgericht, primär aus deutscher Perspektive und insoweit besonders aus der Sicht des Parlaments beleuchtet.

II. Gang der Untersuchung

Jede verfassungsrechtliche Beurteilung des Europäischen Stabilitätsmechanismus hat dessen Errichtung in zwei Schritten zu beachten. Rechtlich ist zwischen der Primärrechtsänderung durch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union einerseits und der Errichtung des Stabilitätsmechanismus durch völkerrechtlichen Vertrag der Eurostaaten andererseits zu differenzieren. Die beiden Ebenen sind folglich auch bei der verfassungsrechtlichen Bewertung der Zustimmungserfordernisse zu unterscheiden.

Der Gang der Untersuchung gestaltet sich wie folgt: Einführend wird im ersten Kapitel die rechtshistorische Einbettung der Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus behandelt. Die Entwicklung der europäischen Vereinigung zur Wirtschafts- und Währungsunion unter Aufzeigen ihrer Strukturmerkmale wird nachgezeichnet (A.). Vor diesem Hintergrund werden Finanz- und Euro-Krise und die zur Bewältigung ergriffenen Maßnahmen mit Schwerpunkt auf den verschiedenen Rettungsmechanismen beschrieben (B.). Ein besonderes Augenmerk wird auf die parlamentarischen Debatten und politischen Diskussionen gelegt. Hierzu wurden die parlamentarischen Dokumente, insbesondere Plenarprotokolle, Gesetzentwürfe, parlamentarische Anträge und Entschlüsse sowie Fragen der Abgeordneten und Antworten der Bundesregierungen, unter Einbeziehung der einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ausgewertet. Entstehungsgeschichte, Struktur und Funktionsmechanismen des Europäischen Stabilitätsmechanismus werden gesondert betrachtet (C.). Dabei werden die entscheidenden Beschlüsse auf europäischer Ebene zum Stabilitätsmechanismus mit den Beschlüssen des Deutschen Bundestages in Verbindung gesetzt, um das Wechselspiel der beiden Ebenen kenntlich zu machen. Neben der parlamentarischen Begleitung finden auch hier die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Euro-Rettungspolitik ihre Berücksichtigung.

Das zweite Kapitel widmet sich den Zustimmungserfordernissen des Grundgesetzes für völkerrechtliche Verträge. Es geht um den Zustimmungsvorbehalt des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG für völkerrechtliche Verträge im Allgemeinen (D.), die Zustimmungsvorbehalte des Art. 24 Abs. 1 GG für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (E.) und die Zustimmungsvorbehalte des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG für die europäische Integration (F.). Im Mittelpunkt steht die Anwendbarkeit und Reichweite der speziellen Gesetzesvorbehalte des Europa-Artikels für die europäische Integration. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG eine Ausdehnung erfahren, die sich von dem Erfordernis einer Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne einer Übertragung von Rechtssetzungs- und Rechtsaktbefugnissen löst (F.2.). Bislang ohne Präzisierung durch die Rechtsprechung geblieben ist die Anwendung der qualifizierten Bedingungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG (F.3.). Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Bestimmung, wann ein Integrationsakt verfassungsändernde bzw. verfassungserweiternde Wirkung im Sinne dieser Vorschrift hat. Davon hängt ab, ob für die Zustimmung eine einfache Mehrheit im Bundestag und Bundesrat ausreicht oder ob die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in beiden Gremien notwendig ist.

Neben der im zweiten Kapitel skizzierten Entstehung des Stabilitätsmechanismus und deren Einbettung in die allgemeine Krisenpolitik bilden die Kapitel drei und vier den Schwerpunkt der Arbeit. Sie befassen sich mit den Zustimmungserfordernissen, die das Grundgesetz an die Ergänzung des Primärrechts um Art. 136

Abs. 3 AEUV und an den ESM-Vertrag stellt. Da es sich um zwei zu unterscheidende Schritte handelt, werden im dritten Kapitel die Zustimmungserfordernisse für die Primärrechtsänderung und im vierten Kapitel die Zustimmungserfordernisse beim ESM-Vertrag behandelt. Während die Maßgeblichkeit des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG für die Primärrechtsänderung auf der Grundlage des Lissabon-Urteils noch relativ leicht begründet werden kann (A.), ist die Anwendung der qualifizierten Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG besonders diskussionsbedürftig (B.). In diesem Rahmen werden die Bedeutung der neuen Primärrechtsvorschrift für die Wirtschafts- und Währungsunion und die Auswirkungen der auf europäischer Ebene stattfindenden Systemverschiebung auf verfassungsrechtliche Gewährleistungen analysiert.

Die Anwendung der speziellen Gesetzesvorbehalte des Europa-Artikels auf den ESM-Vertrag wird im vierten Kapitel behandelt. Die Frage, ob Art. 23 Abs. 1 GG grundsätzlich auf den durch völkerrechtlichen Vertrag der Eurostaaten errichteten Stabilitätsmechanismus erstreckt wird, wird vorangestellt (A.). Dabei wird eine möglichst einheitliche Anwendung von Art. 23 Abs. 1 GG (Gesetzesvorbehalte) und Art. 23 Abs. 2 GG (Informations- und Beteiligungsrechte) vorgeschlagen, die völkervertragliche Institutionen dann einschließt, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Unionsrecht stehen. Anschließend wird untersucht, ob die weiteren Voraussetzungen des Gesetzesvorbehaltes gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (B.) und des qualifizierten Gesetzesvorbehaltes gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG hinsichtlich des ESM-Vertrages vorliegen (C.). Während Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG dem Wortlaut nach eine Übertragung von Hoheitsrechten voraussetzt, ist gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat nur bei verfassungsändernder Bedeutung des Integrationsaktes verfassungsrechtlich geboten. Entscheidend für die Geltung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG für den ESM-Vertrag wird sein, dass eine Institution geschaffen wird, der zwar keine Hoheitsrechte im Sinne von unmittelbar wirkenden Rechtsetzungs- und Rechtsaktbefugnissen übertragen werden, die aber aufgrund ihrer Befugnisse und Folgen für die Budgethoheit des Parlaments sowie der Einbindung von Unionsorganen einer Hoheitsrechtsübertragung zumindest gleichkommt. Zur Begründung der Verfassungsrelevanz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG werden die Auswirkungen der Aufgaben- und Befugnisübertragung an den Stabilitätsmechanismus im Bereich der Staatsfinanzen vor allem im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtlichen Gewährleistungen zur Sicherung der Budgethoheit und der grundgesetzlichen Schuldenbremse analysiert. In diesem Zusammenhang wird auch eine Überlagerung parlamentarischer Beteiligungsrechte durch vertragsimmanente rechtliche wie faktische Grenzen diskutiert.

Eine thesenartige Zusammenfassung beleuchtet im Schlusskapitel die zentralen Ergebnisse der Arbeit. Nahm das erste Kapitel die rechtshistorische Entwicklung in den Blick, wird im Schlusskapitel ein kurzer Ausblick auf die Fortentwicklung des Stabilitätsmechanismus gewagt. Die in den Kapiteln zwei bis vier behandelten

Rechtsfragen werden in den größeren Kontext der fortschreitenden Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion gestellt.

1. Kapitel

Rechtshistorische Rahmenbedingungen der Entstehung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus kann das Verhältnis der Eurostaaten zueinander und das Erscheinungsbild der Wirtschafts- und Währungsunion verändern. In einer akuten Krise beschlossen, leitet der Stabilitätsmechanismus als dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus Umbau und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion ein. In einer den Zusammenhalt der Eurostaaten gefährdenden Situation wird mit dem Stabilitätsmechanismus und weiteren Reformschritten die politische Integration innerhalb des Währungsgebietes vorangetrieben.

Die verfassungsrechtliche Beurteilung des Stabilitätsmechanismus kann nur gelingen, wenn man sich über die Wirtschafts- und Währungsunion in Gestalt des Vertrages von Maastricht und deren tragende Strukturmerkmale vergewissert (A.). Auf dieser Basis kann die Bedeutung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der hierdurch begründete Wandel in der Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion verdeutlicht werden. Zum besseren Verständnis des Europäischen Stabilitätsmechanismus sind zudem die Hintergründe und Umstände zu beleuchten, vor denen er entwickelt und gegründet wurde, und seine Einbettung in die allgemeine Rettungs- und Krisenpolitik (B.). Dabei werden die Entwicklung der Eurokrise sowie die Rettungsmaßnahmen der Politik unter besonderer Berücksichtigung der Perspektive des Bundestages und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nachgezeichnet. Ausgewertet wurden die parlamentarischen Dokumente zur Rettungspolitik, insbesondere parlamentarische Anträge und Entschließungen, Plenarprotokolle sowie Fragen der Abgeordneten und Antworten der Bundesregierung. Dabei muss sich die Arbeit – auch vor dem Hintergrund des Gegenstands der Arbeit, nämlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zustimmung zum Stabilitätsmechanismus – auf eine deutsche Perspektive beschränken. Debatten, Sichtweisen und parlamentarische Verfahren in anderen Mitgliedstaaten konnten nicht berücksichtigt werden. Im Lichte der rechtshistorischen und rechtstatsächlichen Entwicklung werden Zielsetzung, Struktur und Funktionsmechanismen des ESM im Überblick dargestellt (C.). Vertiefungen erfolgen an geeigneter Stelle im Rahmen der verfassungsrechtlichen Beurteilung und Analyse im dritten und vierten Kapitel.

A. Entstehung der Wirtschafts- und Währungsunion und deren tragende Strukturmerkmale

Mit dem Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht)¹, ist der Grundstein für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion gelegt worden. Konzeption und Strukturmerkmale der Wirtschafts- und Währungsunion sind seither im Primärrecht festgeschrieben. Grundlage ist der Delors-Bericht² gewesen, der wie schon der im Jahr 1970 vorlegte Werner-Plan³ die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen vorgeschlagen hat. Der Delors-Bericht ist im Auftrag des Europäischen Rates durch eine Experten-Gruppe unter Leitung des damaligen Präsidenten der EG-Kommission *Jacques Delors* erarbeitet worden. Auf dieser Grundlage vereinbarten die Mitgliedstaaten im Vertrag von Maastricht die stufenweise Entwicklung einer Europäischen Währungsunion, an deren Ende auf der dritten Stufe die Übertragung der Währungshoheit an das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Einführung einer gemeinsamen Währung stehen sollte. Voraussetzung für den Übergang zur dritten Stufe, also der Einführung einer einheitlichen Währung, war die Erfüllung der in Art. 121 EGV normierten Konvergenzkriterien. Eine hinreichende Konvergenz der Volkswirtschaften wurde als notwendige Bedingung für eine gemeinsame Währungspolitik angesehen. In die dritte und letzte Stufe traten zum 1. Januar 1999 elf Mitgliedstaaten ein (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien). In diesen Ländern wurde der Euro am 1. Januar 1999 als Buchgeld und am 1. Januar 2002 als Bargeld eingeführt. Die Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten erhöhte sich am 1. Januar 2001 mit dem Beitritt Griechenlands zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion auf zwölf Länder. Slowenien wurde am 1. Januar 2007 der 13. Mitgliedstaat des Euroraums, ein Jahr später folgten Zypern und Malta; die Slowakei trat dem Euro-Währungsgebiet am 1. Januar 2009 bei, gefolgt von Estland am 1. Januar 2011 und Lettland am 1. Januar 2014.

Während die Währungshoheit durch den Eintritt in die dritte Stufe vollständig auf die Europäische Union, insbesondere die Europäische Zentralbank (EZB), übergeht, verbleibt die Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten. Auf europäischer Ebene wurde und wird lediglich eine Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken angestrebt. Die sogenannte Krönungstheorie, nach der Wirtschafts- und Währungspolitik schrittweise und parallel vergemeinschaftet werden und eine gemeinsame Währung erst am Ende des Prozesses stehen sollte, blieb somit Theorie. Umgekehrt bedeutete die Abkehr von der Krö-

¹ ABl (EG) Nr. C 191 v. 29.07.1992, S. 1; BGBl II 1992 Nr. 47 v. 30.12.1992, S. 1253.

² Delors-Bericht, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 146 ff.

³ Werner-Bericht, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 98 ff.

nungstheorie nicht, dass einer gemeinsamen Währungspolitik mit einheitlicher Währung zwingend im Sinne der sogenannten Grundsteintheorie eine vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik und eine Politische Union folgen müssten. Der Übergang zu einer Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik und einer Politischen Union blieb und bleibt auch in der Währungsunion eine offene und politisch zu beantwortende Frage.

I. Wirtschaftspolitik

Den Mitgliedstaaten war bei Abschluss des Vertrages von Maastricht bewusst, dass eine vergemeinschaftete Währungspolitik bei in nationaler Verantwortung verbleibender Wirtschaftspolitik zu Spannungen führen kann, denn die Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik waren bekannt. Im Delors-Bericht ist die Notwendigkeit einer Koordinierung der Haushaltspolitiken eindringlich beschrieben worden, da „unkoordinierte, divergierende nationale Haushaltspolitiken die monetäre Stabilität untergraben und Ungleichgewichte im realwirtschaftlichen und finanziellen Sektor der Gemeinschaft verursachen“⁴ würden. Die Notwendigkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin für eine einheitliche Geldpolitik mit dem Ziel der Preisstabilität wurde im Vorfeld der Vertragsverhandlungen nochmals betont⁵. Die Europäische Kommission warnte in ihrem Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion vor der „potentiellen Bedrohung, die von überhöhten Haushaltsdefiziten und ihrer Finanzierung auf die monetäre Stabilität ausgeht“:

„Die Bedrohung der monetären Stabilität und des Fortbestandes der Union, die von zu großen Defiziten, Schulden und der Art ihrer Finanzierung ausgeht (durch Druck in Richtung auf eine akkommodierende Geldpolitik oder durch Instabilität auf den Finanzmärkten), gibt Anlass zu besonderer Besorgnis.“⁶

Die Notwendigkeit einer Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und der Haushaltsdisziplin in einer Währungsunion schlägt sich im Vertrag von Maastricht und der Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion nieder. Neben der Kompetenz der Europäischen Union zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (vgl. Art. 102a und Art. 103 EGV i. d. F. des Vertrages von Maastricht⁷ bzw. Art. 5, Art. 119 Abs. 1, Art. 121 AEUV) wurden weitere Vorkehrungen getroffen, um das Ungleichgewicht von vergemeinschafteter Währungspolitik und nationalen Wirtschaftspolitiken abzufedern und den Erfolg einer vergemeinschafteten Währungs-

⁴ Delors-Bericht, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 146 (150 f. – Nr. 30).

⁵ Bericht des Währungsausschusses, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 169 (169 – Nr. 1, 170 – Nr. 4); Delors-Bericht, a. a. O., S. 146 (151 – Nr. 30; 152 – Nr. 33).

⁶ Kommission, Wirtschafts- und Währungsunion, SEC(90)1659, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 175 (182 – Nr. 3.3); vgl. Kommission, Vertragsentwurf zur WWU, SEC(90)2500, in: a. a. O., S. 194.

⁷ Im Folgenden steht EGV für den EGV in der Fassung des Vertrages von Maastricht.

politik nicht zu gefährden. Zur Unterstützung der einheitlichen Geldpolitik mit dem Ziel der Preisstabilität wurden Regelungen zur Gewährleistung der mitgliedstaatlichen Finanzdisziplin in den Vertrag von Maastricht aufgenommen. Die Mitgliedstaaten hatten und haben gemäß Art. 104c Abs. 1 EGV bzw. Art. 126 Abs. 1 AEUV übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Konkretisiert wird das Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite durch das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, das gemäß Art. 104c Abs. 14 EGV bzw. Art. 126 Abs. 14 AEUV dem Vertrag beigefügt ist, somit Bestandteil des Primärrechts ist (vgl. nunmehr Art. 51 EUV) und eine Neuverschuldung von maximal drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und einen Schuldenstand von maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erlaubt.

Um die Einhaltung der Referenzwerte und die Finanzdisziplin in den Mitgliedstaaten dauerhaft zu gewährleisten, setzen der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Lissabon sowohl auf die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte als auch auf regulatorische Vorkehrungen. Der Ausschluss der Haftung der Union und der Mitgliedstaaten für andere Mitgliedstaaten durch die sogenannte No-bail-out-Klausel in Art. 125 AEUV (Art. 103 EGV) sollte einen Anreiz zu solider Haushaltsführung bilden. Die Mitgliedstaaten sollten nicht auf finanzielle Unterstützung durch die Europäische Union oder andere Mitgliedstaaten im Falle einer Haushaltsnotlage vertrauen (können). Die Möglichkeit mitgliedstaatlicher Kredite bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten wurde auf die Mitgliedstaaten begrenzt, deren Währung nicht der Euro ist (Art. 119 EGV bzw. Art. 143 Abs. 2 AEUV). Die Regelung über den gegenseitigen Beistand⁸, die seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Kredite zwischen den Mitgliedstaaten im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedslandes erlaubte, wurde – entgegen dem Vorschlag der Kommission⁹ und Bestrebungen anderer Länder¹⁰ – nicht in die Währungsunion überführt. Mehrheitlich war man der Auffassung, dass Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten innerhalb der Währungsunion nicht auftreten würden¹¹.

Der in der No-bail-out-Klausel zum Ausdruck kommende Grundsatz der finanziellen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten ist eine der tragenden Säulen des Vertrages von Maastricht¹². Ein Überwälzen von Risiken unsolider Finanzpolitik auf die Europäische Union oder andere Mitgliedstaaten sollte innerhalb der Währungsunion verhindert werden¹³. Das gerade auch vor dem Hintergrund, dass in

⁸ Art. 108 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft v. 25.03.1957 (EWGV).

⁹ Kommission, Wirtschafts- und Währungsunion, SEC(90)1659, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 175 (182 – 3.3).

¹⁰ Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 75, 80.

¹¹ Krit. nunmehr Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (14f.); *Schlesinger*, Die Zahlungsbilanz sagt es uns, in: ifo-Schnelldienst 64 (16), 2011, S. 9.

¹² *Herdegen*, Europarecht, § 23 Rn. 9.

¹³ BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht.

einer Währungsunion weder Inflation noch Währungsabwertung zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung stehen, was den Druck auf inner-europäischen Transfer erhöht. Dafür hatte sich in den Verhandlungen vor allem Deutschland stark gemacht und konnte sich letztlich gegenüber den Forderungen anderer Länder auf weitreichende Transfersysteme durchsetzen¹⁴. Die Eurostaaten sollten nach ihrer eigenen Bonität bewertet werden. Drohende Zinsaufschläge und daraus resultierende erschwerte Refinanzierung am Kapitalmarkt bis hin zum vollständigen Versagen des Marktzugangs sollten den notwendigen Anreiz zur Haushaltsdisziplin verstärken¹⁵. Die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Eurostaaten war letztlich Folge der in nationaler Zuständigkeit verbleibender Wirtschafts- und Haushaltspolitik.

Auch auf die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken durften die Mitgliedstaaten (und die Märkte) nach der Konzeption des Maastrichter Vertrages nicht vertrauen, denn den Zentralbanken ist gemäß Art. 101 EGV (Art. 123 Abs. 1 AEUV) eine monetäre Staatsfinanzierung verboten. Die Mitgliedstaaten sollten sich wie Private am Kapitalmarkt refinanzieren.

Neben den Verboten der gegenseitigen Haftung und der monetären Staatsfinanzierung als erster Säule zur Gewährleistung einer dauerhaften Finanzdisziplin im Sinne des Art. 104c Abs. 1 EGV (Art. 126 Abs. 1 AEUV) und zur Unterstützung einer stabilen Währung stellt der Vertrag von Maastricht mit dem Defizitverfahren als zweiter Säule einen institutionellen Ansatz zur Vermeidung und Rückführung übermäßiger öffentlicher Defizite zur Verfügung. Der institutionelle Ansatz wurde gerade auch in Kenntnis der Grenzen eines disziplinierenden Einflusses der Marktkräfte gewählt¹⁶. Das in Art. 104c EGV bzw. Art. 126 AEUV primärrechtlich verankerte Defizitverfahren wird ergänzt und konkretisiert durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Entschließung des Europäischen Rates¹⁷ vom 7. Februar 1997 und die beiden Verordnungen des Rates Nr. 1466/97 und Nr. 1467/97 vom selben Tag umfasst, die in den Jahren 2005 und 2011 geändert wurden¹⁸. Die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes soll durch die Verpflichtung auf ein mittelfristiges Haushaltsziel, welches dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen garantiert, sicherstellen, dass übermäßige öffentliche Defizite vermieden

¹⁴ *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, S. 27, 239 f., 312 ff.

¹⁵ Bericht des Währungsausschusses zur WWU, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 169 (170 – Nr. 4); *Herdegen*, Europarecht, § 23 Rn. 9.

¹⁶ Bericht des Währungsausschusses zur WWU, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 169 (170 – Nr. 2, 6).

¹⁷ ABI (EG) Nr. C 191 v. 29.07.1992, S. 84.

¹⁸ VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABI (EG) Nr. L 209 v. 02.08.1997, S. 1, geändert durch VO (EG) Nr. 1055/2005 und VO (EU) Nr. 1175/2011; VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABI (EG) Nr. L 209 v. 02.08.1997, S. 6, geändert durch VO (EG) Nr. 1056/2005 und VO (EU) Nr. 1177/2011.

werden. Im Falle einer Überschreitung der Referenzwerte sieht die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein Verfahren zur Rückführung der Defizite und zur Verhängung von Sanktionen vor.

Als richtungweisende Grundsätze für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Währungspolitik der Europäischen Union werden Art. 3a Abs. 3 EGV i. d. F. v. Maastricht (Art. 119 Abs. 3 AEUV) genannt: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Seit dem Vertrag von Lissabon¹⁹ eröffnet Art. 136 Abs. 1 AEUV den Eurostaaten die Möglichkeit einer verstärkten Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltspolitiken sowie einer Festlegung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik einschließlich deren Überwachung. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik weiterhin in nationaler Verantwortung verbleibt.

II. Währungspolitik

Die vergemeinschaftete Währungspolitik ist dem Ziel einer stabilen Währung verpflichtet²⁰. In diesem Sinne ist es das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die Preisstabilität zu gewährleisten (Art. 105 Abs. 1 Satz 1 EGV bzw. Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Die geldpolitischen Maßnahmen und Instrumente des ESZB müssen sich im Rahmen dieses (insoweit begrenzten) Auftrags halten. In der vorrangigen Verpflichtung auf die Preisstabilität liegt ein zentraler Unterschied zum Federal Reserve System (Fed), dessen Ziel neben der Preisstabilität ein hoher Beschäftigungsstand ist²¹. Das ESZB darf die allgemeine Wirtschaftspolitik nur unterstützen, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist (Art. 105 Abs. 1 Satz 2 EGV bzw. Art. 127 Abs. 1 Satz 2 AEUV).

Um ihren Auftrag einer stabilen Währung erfüllen zu können, garantiert Art. 130 AEUV (Art. 108 EGV) die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken. Die Unabhängigkeit der Zentralbanken, deren Verpflichtung auf die Preisstabilität und das Verbot monetärer Staatsfinanzierung waren ebenfalls zentrale Forderungen Deutschlands in den Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht²². Dass dies normativ verankert werden konnte, war wegen der Unterschiede der Notenbanken und der Stabilitätskultur in den Mitgliedstaaten nicht selbstverständlich gewesen²³. Nicht zu Unrecht wird als Vorbild für das Euro-

¹⁹ ABI (EU) Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 1.

²⁰ Vgl. Präambel des EU-Vertrages.

²¹ Die Ziele der FED werden im Federal Reserve Act definiert, abrufbar unter: <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>.

²² Schlecht (Staatssekretär a.D.), Vorwort zu Viebig, Der Vertrag von Maastricht, S. 14 (15); Deutsche Vorschlag einer Änderung des EWG-Vertrages, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 331 f.; Brüderle (FDP), Plenarprotokoll 17/124, S. 14561.

²³ Beispielsweise war die französische Notenbank Banque de France seit ihrer Gründung im

päische System der Zentralbanken (ESZB), wie es im Vertrag von Maastricht ausgestaltet ist, die Bundesbank genannt²⁴. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* hat in ihrer Regierungserklärung am 19. Mai 2010 im Bundestag erklärt, dass „die Stabilitätskultur der Währung wie auch der Staatsfinanzen (...) seit ihrer Gründung immer zum Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland gehört hat und gehört“²⁵.

III. Fazit zur Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion im Sinne des Vertrages von Maastricht zeichnet sich durch eine vergemeinschaftete Währungspolitik mit einer gemeinsamen Währung und eine in nationaler Verantwortung verbleibende Wirtschafts- und Haushaltspolitik aus, die lediglich durch Rahmenbedingungen, insbesondere zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Finanzdisziplin, flankiert wird. Die Notwendigkeit der Haushaltsdisziplin und der Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik zur Verwirklichung des Ziels der Preisstabilität finden in den vertraglichen Regelungen ihren Ausdruck. Die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten war und ist zentral für die Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft²⁶. In seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft überzeugend zur Grundlage und Grenze des deutschen Zustimmungsgesetzes erklärt²⁷. Während im Euro-Währungsverbund finanzielle Transfers bei Liquiditätsschwierigkeiten einzelner Länder und/oder bei unsolider und vertragswidriger Haushaltsführung im Primärrecht nicht vorgesehen sind, wurde mittelbar über Investitionsprogramme des Struktur- und Kohäsionsfonds und der Europäischen Investitionsbank in Teilen und zweckgebunden ein innereuropäisches Transfersystem geschaffen. Ergänzend besteht die Möglichkeit eines finanziellen Beistands der Europäischen Union zu Gunsten eines Mitgliedstaates, wenn dieser durch außergewöhnliche, sich seiner Kontrolle entziehende Ereignisse in Schwierigkeiten gerät (vgl. Art. 100 EGV bzw. Art. 122 AEUV). Der in den Präambeln des Vertrages von Maastricht und des Vertrages von Lissabon formulierte Wunsch der Mitgliedstaaten, die Solidarität zwischen den Völkern zu stärken, findet hier ihren Ausdruck in Form einer leistenden Solidarität²⁸.

Jahr 1800 von der französischen Regierung abhängig und erst im Jahr 1993 erlangte sie ihre Unabhängigkeit, s. dazu: *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, S. 21, 117 ff. und *Schlecht* (Staatssekretär a.D.), Vorwort zu *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, S. 14 (16).

²⁴ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4127.

²⁵ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4129.

²⁶ Dazu unten 3. Kapitel B.II.2.a.bb. (S. 248 ff.).

²⁷ BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht.

²⁸ Zum Begriff der leistenden Solidarität *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip, S. 47, 86 ff.

B. Chronologie der „Eurokrise“ und der „Euro-Rettung“

Die Entstehung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist nur vor dem Hintergrund des Verlaufs der Staatsschuldenkrise und den zur Bewältigung ergriffenen Maßnahmen zu verstehen. Am Anfang steht daher ein Blick auf die Zeit vor Ausbruch und bei Beginn der Eurokrise, was eine Bestimmung des Begriffs der Eurokrise einschließt (dazu I.). Bei den zahlreichen zur Krisenbewältigung und zur künftigen Krisenvermeidung beschlossenen Maßnahmen stehen die Rettungsschirme für Eurostaaten im Mittelpunkt der Betrachtung (dazu II.). Sie haben Ausgestaltung und Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion faktisch verändert. Neben Strukturierung und Einordnung in den Gesamtkontext nimmt die Begleitung der auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse durch den Bundestag und durch das Bundesverfassungsgericht eine besondere Stellung ein. Das Kapitel endet mit einer knappen Zusammenfassung (dazu III.).

I. Begriff und Beginn der Eurokrise

Die stabilitätsorientierten Grundsätze und Regeln des Vertrages von Maastricht gerieten spätestens mit Ausbruch der Staatsschuldenkrise im Gefolge der globalen Finanzkrise zunehmend in Widerspruch zur Wirklichkeit. Eine entscheidende Schwächung hatte der vertragliche Stabilitätsauftrag schon im Vorfeld durch Aufweichung des Gebots der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite erlitten. Im Jahr 2003 verhinderte Deutschland, unterstützt durch Frankreich, die Fortsetzung der eingeleiteten Defizitverfahren, obwohl beide Länder die Stabilitätskriterien im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht erfüllten. Der Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat) setzte am 25. November 2003 die Verschärfung der Verfahren aus, die im November 2002 gegen Deutschland und im April 2003 gegen Frankreich eingeleitet worden waren²⁹.

Das hatte Folgen für die Anwendung des Defizitverfahrens in anderen Fällen. Seit Bestehen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde in 68 Fällen gegen die Stabilitätskriterien verstoßen, ohne dass Sanktionen folgten³⁰. In der Eurozone lagen im Jahr 2010 der durchschnittliche Schuldenstand bei 85,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und das durchschnittliche Defizit bei 6,0 Prozent. Nur vier von damals sechzehn Eurostaaten (Luxemburg, Slowenien, Slowakei, Finnland) hielten in dem Jahr die maximale Schuldenquote von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts

²⁹ Die Aussetzungsentscheidung wurde später vom EuGH für nichtig erklärt, Urt. v. 13.07.2004, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6649, Rn. 80 f.

³⁰ *Brüderle* (FDP), Plenarprotokoll 17/130, S. 15211; *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/160, S. 19079. Zur Überschreitung der 3 %-Grenze vor der Krise s. Jahresgutachten 2013/14 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 18/94, S. 184 ff.

ein³¹. Dabei lag die Verschuldensquote einiger Staaten weit über dem zulässigen Wert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts so betrug die Verschuldensquote von Griechenland 142,8 Prozent, die von Italien 119 Prozent, die von Irland 96,2 Prozent und die von Portugal 93 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Die Steuerungskraft der Rechtsregeln, mit denen eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sichergestellt und eine übermäßige Schuldenaufnahme verhindert werden sollte, erwies sich als begrenzt³². Das Defizitverfahren in Art. 126 AEUV, konkretisiert durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, zeigt sich anfällig für politische Kompromisse, da die Entscheidungen weitgehend im politischen Ermessen des Ecofin-Rats standen³³. Eine strikte Anwendung im Sinne des Stabilitätsauftrags erfolgte nicht.

Nicht nur der institutionelle Ansatz wies Schwächen auf, sondern auch die Marktkräfte entfalteten nicht die disziplinierende Wirkung, die ihnen zugedacht war³⁴. Bereits vor Einführung des Euros näherten sich die Zinssätze, die Staaten für die Refinanzierung am Kapitalmarkt zahlen mussten, mit Blick auf die Einführung der gemeinsamen Währung einander an. Die Zeit nach Einführung des Euro bis zum Ausbruch der Krise war durch ein hohes Maß an Zinskonvergenz geprägt³⁵. Differenzierungen zwischen den einzelnen Staaten fanden trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung kaum statt. Infolge geringerer Risikoaufschläge wurde die Verschuldung für viele Staaten deutlich günstiger als vor Eintritt in die Währungsunion. Die günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten begünstigten eine Verschuldung der Eurostaaten, insbesondere die Auslandsverschuldung der heutigen Krisenländer stieg stetig an, und sie beförderten ein Verschieben notwendiger Anpassungsprogramme zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit³⁶. Ende 2009 betrug die Netto-Auslandsverschuldung bei Griechenland 86 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, bei Irland 103 Prozent, bei Portugal 110 Prozent und bei Spanien 94 Prozent³⁷. Die makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone nahmen zu.

³¹ Eurostat, Pressemitteilung Nr. 60/2011: Bereitstellung der Daten zu Defizit und Verschuldung 2010.

³² Jahresgutachten 2011/12 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 17/7710, S. 119; *Böckenförde*, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: ders./Gosewinkel, Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, S. 299 ff.

³³ Zum politischen Ermessensspielraum des Ministerrates s. EuGH, Urt. v. 13.07.2004, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6649, Rn. 80 f.

³⁴ Jahresgutachten 2011/12 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 17/7710, S. 119.

³⁵ Vgl. Jahresgutachten 2011/12 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 17/7710, S. 80, 90; *Mayer/Möbert/Weistroffer*, Makroökonomische Ungleichgewichte in der EWU und das Eurosystem, ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 31 (33).

³⁶ Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und Umsetzung, in: Monatsbericht Oktober 2011, S. 15 ff.

³⁷ Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und Umsetzung, in: Monatsbericht Oktober 2011, S. 15 ff.

Mit Ausweitung der Finanzkrise und Beginn der Staatsschuldenkrise mehrten sich Zweifel an der Tragfähigkeit der Verschuldungsposition einzelner Mitgliedstaaten und die Risikobewertung durch die Marktteilnehmer veränderte sich³⁸. Private Anleger zogen sich aus den Peripherieländern zurück³⁹. Die Phase der Zinskonvergenz im Euro-Währungsgebiet endete relativ abrupt. Risikoaufschläge für Staatsanleihen einiger Eurostaaten stiegen teils rapide an; Zinsunterschiede zwischen Staatsanleihen der Eurostaaten nahmen deutlich zu⁴⁰. Innerhalb kurzer Zeit gelangten einige Eurostaaten unter massive Refinanzierungsschwierigkeiten. Die Zinssätze für griechische Staatsanleihen stiegen von knapp über vier Prozent im Jahr 2008 auf über 25 Prozent im Jahr 2011; der Anstieg verlief ab 2009 besonders rasant. Auch die Zinssätze von Irland und Portugal, sodann auch von Spanien und Italien zogen ab 2010 kräftig an. Die Zinsen für spanische und italienische Staatsanleihen näherten sich erstmals seit Einführung des Euros im August 2011 dem als kritisch bewerteten Wert von rund sieben Prozent an⁴¹. Zugleich sanken die Zinssätze für Deutschland und Frankreich.

Damit bewahrheiten sich die im Delors-Bericht beschriebenen Risiken einer Währungsunion⁴². Der Bericht hatte davor gewarnt, dass die Währungsunion die Finanzierung makroökonomischer Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern könnte. Niedrige Zinsen würden die Mitgliedstaaten in Versuchung bringen, die Vorteile niedriger Zinsen unmittelbar zu nutzen, ohne notwendige realwirtschaftliche Anpassungen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit vorzunehmen. Finanzmärkte würden oft zu spät, dann aber abrupt reagieren:

„Die Erfahrung zeigt jedoch, dass von der Marktmeinung nicht immer kräftige und zwingende Signale ausgehen und dass der Zugang zu einem großen Kapitalmarkt eine Zeitlang sogar die Finanzierung wirtschaftlicher Ungleichgewichte erleichtern kann. Statt zu einer schrittweisen Anpassung der Finanzierungskosten zu führen, neigt die Markteinschätzung der Kreditwürdigkeit von offiziellen Kreditnehmern eher dazu, sich abrupt zu ändern, mit dem Ergebnis, dass der Zugang zur Finanzierung über den Markt gesperrt wird. Die von den Marktkräften ausgehenden Kräfte könnten sich entweder als zu langsam und zu schwach erweisen oder aber zu plötzlich und zu drastisch greifen. Aus diesem Grunde müssten die Länder akzeptieren, dass ihnen aus der Beteiligung an einem gemeinsamen Markt und einem einheitlichen Währungsraum wirtschaftspolitische Zwänge erwachsen.“⁴³

³⁸ Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (17).

³⁹ Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 17; Mayer/Möbert/Weistroffer, Makroökonomische Ungleichgewichte in der EWU und das Eurosystem, ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 31 (33).

⁴⁰ Jahresgutachten 2011/12 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 17/7710, S. 90, 95.

⁴¹ Zur Entwicklung italienischer Staatsanleihen: Schulz/Braunberger, Beunruhigender Anstieg der Rendite, FAZ.NET v. 02.11.2011; vgl. Grafik zur Entwicklung des Renditeabstands zu deutschen Staatsanleihen bei BMF, Risikoprämien auf europäische Staatsanleihen (2008–2014).

⁴² So auch der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2011/12, BT-Dr. 17/7710, S. 94 f.

⁴³ Delors-Bericht, abgedruckt in: Krägenau/Wetter, Europäische WWU, S. 146 (151 – Nr. 30).

Die Gefahren, die aus einer hohen Staatsverschuldung, wachsender wirtschaftlicher Divergenz innerhalb der Eurozone und fehlender Wettbewerbsfähigkeit einiger Eurostaaten resultierten, offenbarten sich mit der Eurokrise, die der globalen Finanzkrise folgte. Die Risiken und Schwächen der Währungsunion sowie Defizite in einigen Eurostaaten wurden von den Finanzmärkten ins Visier genommen. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* sprach davon, dass die Finanzmärkte wie Brandbeschleuniger wirkten⁴⁴. Die Staatsfinanzen einzelner Länder kamen durch Rettungsmaßnahmen für ins Straucheln gekommene Banken weiter unter Druck⁴⁵. Die Risiken aus dem Bereich der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik für die monetäre Stabilität und für den Zusammenhalt des Währungsverbundes wurden virulent. Diejenigen Risiken, die durch die institutionellen Vorkehrungen im Vertrag von Maastricht verhindert werden sollten, drohten und drohen sich zu verwirklichen.

Ursachen sowie Lösungsvorschläge für diese Entwicklung sind vielschichtig und umstritten⁴⁶. Ihre Darstellung würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Stark vereinfacht dominieren zwei Erklärungsmodelle: Die einen stellen auf eine konstruktive Schwäche der Wirtschafts- und Währungsunion ab, die mehrheitlich durch eine stärkere Integration, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, überwunden werden könne⁴⁷. Andere wiederum heben die unzureichende Anwendung der Rechtsregeln hervor und sehen in der Rückkehr zum Recht und dessen Einhaltung sowie einer umfassenden Reform der Banken- und Finanzmarktregulierung den Weg aus der Krise und zur Vermeidung künftiger Krisen⁴⁸. Schon 1993 hatte der damalige Vizepräsident der Bundesbank *Hans Tietmeyer* betont, dass die Risiken für die Währungsunion, die aus nationalen Wirtschafts- und Haushaltspo-

⁴⁴ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4129.

⁴⁵ Auch in Deutschland wurde im Oktober 2008 binnen weniger Tage ein 500 Milliarden Euro schwerer Rettungsschirm für die Banken in Deutschland gebildet (sog. Finanzmarktstabilisierungsfonds, SoFFin), Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes v. 17.10.2008, BGBl I 2008 Nr. 46 v. 17.10.2008, S. 1982 (Finanzmarktstabilisierungsgesetz, FMSG). Nach dessen Auslaufen am 31. Dezember 2009 wurde der Fonds durch das 2. Finanzmarktstabilisierungsgesetz im Februar 2012 reaktiviert (Zweites Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes v. 24.02.2012, BGBl I 2012 Nr. 10 v. 29.02.2012, S. 206) und durch das 3. Finanzmarktstabilisierungsgesetz bis zum 31. Dezember 2014 erneut verlängert (Drittes Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes v. 20.12.2012, BGBl I 2012 Nr. 61 v. 27.12.2012, S. 2777). Rechtliche Einordnung und Bewertung bei *Vöneky*, Armageddon oder Rechtsbewährung in der Krise, in: *Bruns et al.* (Hrsg.), FS für *Stürner*, S. 1959.

⁴⁶ Differenziert: Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2011/12, BT-Dr. 17/7710, S. 118 f., 120 ff., und im Jahresgutachten 2013/14, BT-Dr. 18/94, S. 13 ff., 156 ff., dort auch zu abweichenden Meinungen innerhalb des Sachverständigenrates, S. 164 ff.

⁴⁷ *Van Rompuy*-Bericht v. 05.12.2012, SN 4542/12.

⁴⁸ Wissenschaftlicher Beirat, Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone, Gutachten 2012, S. 26 f.; Jahresgutachten 2013/14 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 18/94, S. 157 ff.

litiken resultieren können, auf der Basis des Vertrages von Maastricht lösbar seien, „jedenfalls dann, wenn der Vertrag auch tatsächlich angewandt wird“⁴⁹.

Fest steht jedenfalls, dass, obwohl die Finanzkrise ein weltweites Phänomen ist, das Euro-Währungsgebiet als relativ junger Währungsverbund in besonderem Maße betroffen ist. Die besondere Stellung der Eurozone kommt in dem Begriff „Eurokrise“ zum Ausdruck. Der Begriff ist jedoch zumindest missverständlich, weil mit ihm unterschiedliche Inhalte verbunden sein können. Bei einem engen Begriffsverständnis wird damit eine Phase beschrieben, in der der Außenwert der gemeinsamen Währung nicht stabil ist. Unter dieser Prämisse handelt es sich bei der gegenwärtigen Krise im Währungsgebiet nicht um eine Krise der gemeinsamen Währung, da der Euro als Gemeinschaftswährung vor der Krise nicht überbewertet war und sein Außenwert auch während der Krise stabil ist⁵⁰. Das enge Begriffsverständnis soll hier aber nicht zugrunde gelegt werden; entspricht es auch nicht dem in der öffentlichen Debatte verwendeten Begriffsverständnis. Der Begriff der Eurokrise wird vielmehr als eine Art Sammelbezeichnung für verschiedene Krisen und Krisensymptome verwendet, die sich in besonderer Weise in der Währungsunion verbinden. Danach umschreibt die Eurokrise – unabhängig von Differenzen in der Analyse und der Gewichtung – das Konglomerat aus (Staats-)Schulden-, Finanz- und Bankenkrise, wirtschaftlicher Divergenz innerhalb der Währungsunion, mangelnder Wettbewerbsfähigkeit einiger Eurostaaten und institutionellen Schwächen⁵¹. Diese Umschreibung dient als Arbeitsgrundlage für die weitere Untersuchung, ohne den Anspruch der Allgemeingültigkeit zu erheben.

Die besondere Herausforderung der Eurostaaten zur Bewältigung der Krise(n) im Vergleich zu anderen Staaten liegt in dem Zusammenschluss wirtschaftlich unterschiedlich starker Volkswirtschaften zu einem gemeinsamen Währungsraum mit einer einheitlichen Geldpolitik und einer gemeinsamen Währung, die eine staaten-spezifische Ausrichtung der währungs- und geldpolitischen Maßnahmen aus-

⁴⁹ *Tietmeyer*, Probleme einer europäischen Währungsunion und Notenbank, in: Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, S. 35 (60).

⁵⁰ So auch Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* in der Plenardebatte zum ersten Griechenland-Rettungspaket am 07.05.2010, Plenarprotokoll 17/41, S. 4001 und Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer Regierungserklärung vom 24.03.2011, Plenarprotokoll 17/99, S. 11252; *Fratzscher*, Es gibt keine Euro-Krise, DIW Wochenbericht 15/2013.

⁵¹ Vgl. auch Einschätzungen aus der Politik z. B.: *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/198, S. 23811; *dies.*, Plenarprotokoll 17/42, S. 4128 f.: „Zu viele wettbewerbsschwache Mitglieder der Euro-Zone haben über ihre Verhältnisse gelebt und sind damit den Weg in die Schuldenfalle gegangen. Das ist die eigentliche Ursache des Problems.“ Und die Finanzmärkte wirkten sodann wie „Brandbeschleuniger“; *dies.*, Plenarprotokoll 17/148, S. 17684: Staatsschuldenkrise und Vertrauenskrise; *Kampeter* (ParlStS), Plenarprotokoll Nr. 17/194, S. 23266: „Staatsschuldenkrise“ und als Reaktion darauf *Schmidt* (SPD), a.a.O., S. 23267: „Finanzkrise“; *Trittin* (Bündnis 90/Die Grünen), Plenarprotokoll 17/99, S. 11269 (Staatliche u. private Verschuldung, Leistungsbilanzungleichgewichte, Schwäche europäischer Banken). Aus der Wirtschaftswissenschaft etwa: *Fratzscher*, Es gibt keine Euro-Krise, DIW Wochenbericht 15/2013, S. 1: Die Krise Europas habe vier Facetten: eine Schuldenkrise des Staates, eine Bankenkrise, eine Krise der Wettbewerbsfähigkeit und eine institutionelle Krise.

schließt, bei gleichzeitig in nationaler Verantwortung verbleibender Wirtschafts- und Haushaltspolitik. In der Volkswirtschaftslehre wird auf der Grundlage der Theorie der optimalen Währungsräume von einem sogenannten suboptimalen Währungsraum gesprochen⁵². Ein optimaler Währungsraum liegt nach dieser Theorie vor, wenn die beteiligten Volkswirtschaften eine ähnliche ökonomische Struktur aufweisen, sie ähnlich auf exogene resp. asymmetrische Schocks reagieren und die Produktionsfaktoren innerhalb des Währungsraums eine hohe Mobilität haben⁵³. Die Voraussetzungen eines optimalen Währungsraumes waren und sind im europäischen Währungsraum (noch) nicht vorhanden⁵⁴. Entsprechend empfindlich reagierte die Eurozone auf die Krise und musste im Vergleich zu anderen Währungsräumen unter erschwerten Bedingungen Lösungen suchen. Die politische, wirtschaftliche und finanzielle Integration ist schwächer ausgebildet als in anderen Währungsräumen. Die Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern innerhalb des Euro-Währungsgebiets ist geringer als in anderen Währungsräumen und ein Transfersystem in dem Umfang wie in anderen Währungsräumen existierte bislang nicht⁵⁵. Bis zum Ausbruch der Krise herrschte die Auffassung, dass Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten innerhalb der Währungsunion nicht auftreten würden⁵⁶. Folglich wurden Zahlungsbilanzen einzelner Mitgliedstaaten vernachlässigt und im Vertrag von Maastricht wurde die Möglichkeit finanziellen Beistandes bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten auf Mitgliedstaaten begrenzt, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörten. Mittlerweile wird das vielfach als eine Fehleinschätzung bewertet⁵⁷. So legt die Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Oktober 2012 dar, dass es sich nicht nur um eine fiskalische Verschuldungskrise, sondern auch um eine Zahlungsbilanzkrise einzelner Länder der Währungsunion

⁵² Landmann, Europas fiskalpolitisches Koordinationsdefizit, in: Held et al. (Hrsg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, S. 1 (3).

⁵³ Diekmann/Menzel/Thomae, Konvergenzen und Divergenzen im „Währungsraum USA“ im Vergleich zur Eurozone, Wirtschaftsdienst 1/2012, S. 27.

⁵⁴ Diekmann/Menzel/Thomae, Konvergenzen und Divergenzen im „Währungsraum USA“ im Vergleich zur Eurozone, Wirtschaftsdienst 2012, S. 27; Landmann, Europas fiskalpolitisches Koordinationsdefizit, in: Held et al. (Hrsg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 13, S. 41.

⁵⁵ Mayer/Möbert/Weistroffer, Makroökonomische Ungleichgewichte in der EWU und das Eurosystem, ifo-Schnelldienst 64 (16), 2011, S. 31; Diekmann/Menzel/Thomae, Konvergenzen und Divergenzen im „Währungsraum USA“ im Vergleich zur Eurozone, Wirtschaftsdienst 1/2012, S. 27.

⁵⁶ Kritisch zu dieser These: Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (14f); Schlesinger, Die Zahlungsbilanz sagt es uns, ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 9.

⁵⁷ Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (14f); Mayer/Möbert/Weistroffer, Makroökonomische Ungleichgewichte in der EWU und das Eurosystem, in: ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 31; Sinn, Die Europäische Zahlungsbilanzkrise, in: a. a. O., S. 3 (7). Kritisch auch Schlesinger, Die Zahlungsbilanz sagt es uns, in: a. a. O., S. 9; Kohler, Zahlungsbilanzkrisen im Eurosystem: Griechenland in der Rolle des Reservewährungslandes?, in: a. a. O., S. 12 (13).

handelt⁵⁸. Begründet wird das damit, dass schon vor Ausbruch der Krise die makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Euro-Zone – begünstigt durch die niedrigen Zinsen – zugenommen haben und die Eurostaaten mit Leistungsbilanzdefiziten zunehmend höhere Auslandsverbindlichkeiten aufbauten. In der Krise konnten die Leistungsbilanzsalden nicht mehr durch entsprechende private Kapitalflüsse ausgeglichen werden und beförderten Zweifel hinsichtlich der Tragfähigkeit der Auslandsverbindlichkeiten⁵⁹.

II. Maßnahmen zur Krisenbewältigung

Auf die erschwerten Refinanzierungsmöglichkeiten und drohende Zahlungsunfähigkeit einzelner Eurostaaten reagierten die Europäische Union und die Eurostaaten mit einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* sprach von einer existenziellen und der größten Bewährungsprobe, die Europa seit Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahre 1957 zu bestehen hat⁶⁰, und auch der damalige Präsident der Europäischen Zentralbank *Jean-Claude Trichet* sprach von der schwierigsten Situation seit dem Zweiten Weltkrieg⁶¹.

Durch Bereitstellen öffentlicher Mittel über die Rettungsschirme – Griechenlandrettungspaket, Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und letztlich den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) – sollten die Finanzierungslücken der kriselnden Staaten geschlossen, der Zahlungsbilanzausgleich wiederhergestellt, negative Folgen auf andere Mitgliedstaaten möglichst begrenzt werden und Zeit für notwendige Reformen gewonnen werden⁶². Die Entstehung der befristeten Rettungspakete zeigt, wie durch Bereitstellen von mehreren hundert Milliarden Euro als Finanzhilfen für andere Eurostaaten Fakten geschaffen wurden, die geeignet sind, die Wirtschafts- und Währungsunion zu verändern. Die chronologische Darstellung der Rettungspakete stützt sich auf die Auswertung der europäischen Dokumente, insbesondere der Erklärungen der Eurogruppe und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, sowie der Dokumente des Bundestages, insbesondere der Plenarprotokolle und Entschließungsanträge. Bei juristischen Bewertungen kommt den Entscheidun-

⁵⁸ Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (14f.). In diesem Sinne auch *Sinn*, Die Europäische Zahlungsbilanzkrise, ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 3; *Kohler*, Zahlungsbilanzkrisen im Eurosystem: Griechenland in der Rolle des Reservewährungslandes?, in: ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 12.

⁵⁹ Ausführlich Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (14ff.); *Sinn*, Die Europäische Zahlungsbilanzkrise, ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 3 (4).

⁶⁰ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4125; *dies.*, Plenarprotokoll 17/198, S. 23810.

⁶¹ *Trichet*, Interview: „Wir erleben dramatische Zeiten“, in: Spiegel Heft 20/2010, S. 77.

⁶² Ausführlich Bundesbank, Finanzkrise und Zahlungsbilanzentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 2012, S. 13 (14ff.).

gen des Bundesverfassungsgerichts, das insbesondere die Wahrung demokratischer Grundsätze und die parlamentarische Einbettung der Krisenpolitik besonders eingefordert hat, eine besondere Bedeutung zu. Die finanziellen Unterstützungsleistungen durch die Europäische Union und andere Eurostaaten und deren parlamentarische Begleitung durch den Bundestag stehen im Folgenden im Mittelpunkt, da die befristeten Rettungsschirme die Vorläufer des dauerhaften finanziellen Beistandsmechanismus in Gestalt des Stabilitätsmechanismus bilden (dazu 1. und 2.). Die Überführung in den dauerhaften Mechanismus zur gegenseitigen Hilfeleistung verdeutlicht überdies, wie Ad-hoc-Maßnahmen zur Bewältigung einer akuten Krise zu dauerhaften und institutionellen Veränderungen führen können und politische Aussagen sich innerhalb kürzester Zeit wandeln oder von der tatsächlichen Entwicklung überholt werden können. Wurde von der Bundesregierung zu Beginn der Krise die Befristung der finanziellen Rettungspakete hervorgehoben, wird der Europäische Stabilitätsmechanismus nunmehr als dauerhaftes Instrument zur Krisenbewältigung und zur Schaffung einer Stabilitätsgemeinschaft⁶³ gepriesen⁶⁴.

Ergänzend werden, um das Gesamtbild abzurunden, die wesentlichen liquiditätspolitischen Stützungsmaßnahmen der Europäischen Zentralbank (dazu 3.) und die zentralen Maßnahmen zur Stärkung der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordination skizziert (dazu 4.). Institutionell sind vor allem der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch Verschärfungen des Sekundärrechts gestärkt und durch den Fiskalvertrag ergänzt worden. Eine weitere bedeutsame Folge der Krise ist die schrittweise Einführung einer aus drei Säulen bestehenden Bankenunion (dazu 5.). Die letzten beiden Punkte zeigen – wie die Entstehung des Stabilitätsmechanismus –, dass neben ad hoc Maßnahmen zur akuten Krisenbewältigung zunehmend mittel- und langfristige Maßnahmen treten, die mit institutionellen und normativen Veränderungen verbunden sind und auf die Abwendung und Bekämpfung künftiger Krisen gerichtet sind.

1. Bilaterale Finanzhilfen für die Hellenische Republik

Die erste finanzielle Unterstützung größeren Umfangs wurde Griechenland zuteil, nachdem sich die Krise dort im Jahr 2010 besonders zugespitzt hatte. Die neue griechische Regierung hatte bereits im Oktober 2009 die Angaben zur Größe des griechischen Haushaltsdefizits von fünf Prozent auf knapp 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 korrigieren müssen. Für 2010 wurde mit einem Anstieg der Staatsverschuldung auf über das Doppelte des Referenzwerts von sechzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts gerechnet⁶⁵. Daraufhin stuften die Ratingagenturen im

⁶³ Zum Begriff der Stabilitätsgemeinschaft und zur Bedeutung des ESM für diese Konzeption siehe unten 3. Kapitel B.II.2.a.bb. (S. 248 ff.).

⁶⁴ Die Befristung betonend z. B. *Homburger* (FDP), Plenarprotokoll 17/42, S. 4135. Die Dauerhaftigkeit betonend z. B. *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/198, S.23812 f.

⁶⁵ Vgl. zur Entwicklung: Eurostat, Pressemitteilung Nr. 170/2010, Öffentliches Defizit 2009, S. 1; Eurostat, Pressemitteilung Nr. 60/2011: Öffentliches Defizit 2010, S. 1.

Dezember 2009 die Kreditwürdigkeit Griechenlands herab, die Risikoaufschläge auf griechische Staatsanleihen stiegen und der Kurs des Euros fiel⁶⁶.

Vor diesem Hintergrund berieten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf einem informellen Treffen am 11. Februar 2010 in Brüssel über mögliche Maßnahmen in Bezug auf Griechenland und erklärten, dass die Eurostaaten im Bedarfsfall entschlossen und koordiniert handeln werden, um die Finanzmarktstabilität im gesamten Währungsgebiet zu wahren⁶⁷. Betont wurde zu diesem Zeitpunkt noch, dass Griechenland keine finanzielle Unterstützung beantragt hatte. Die griechische Regierung wurde aufgefordert, das Haushaltsdefizit im Jahr 2010 um vier Prozentpunkte abzubauen, d. h. von 12,7 Prozent im Jahr 2009 auf 8,7 Prozent im Jahr 2010. Der Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat) verschärfte am 16. Februar 2010 das im April 2009 in Gang gesetzte Defizitverfahren gegen Griechenland: Bis 2012 sollte das Haushaltsdefizit auf die maximal zulässige Zahl von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt werden⁶⁸. Den weiteren Anstieg der Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen konnte das jedoch nicht stoppen.

Die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten bekräftigten daher am 25. März 2010 erneut ihre Bereitschaft zu entschlossenem und koordiniertem Handeln zur Wahrung der Finanzmarktstabilität und erklärten ihre Bereitschaft, Griechenland gemeinsam mit einer Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) mit koordinierten bilateralen Darlehen zu unterstützen⁶⁹. Damit war der Grundsatzbeschluss über eine finanzielle Unterstützung von Griechenland durch die anderen Eurostaaten getroffen.

Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit betont, den bestehenden Rechtsrahmen zu stärken und zu ergänzen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten und dessen Handlungsfähigkeit in Krisensituationen zu verbessern. Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich zur stärkeren Überwachung der wirtschaftlichen und haushaltsbezogenen Risiken, zu den entsprechenden Instrumenten wie das Defizitverfahren und zur Schaffung eines soliden Rahmens zur Krisenbewältigung. Der Europäische Rat beauftragte auf der Tagung am 25. und 26. März 2010 den Präsidenten des Europäischen Rates, *Herman van Rompuy*, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank zu bilden, um dem Rat noch im Jahr 2010 Maßnahmen zu unterbreiten, die zur Erreichung des Ziels eines verbesserten Krisenbewältigungsrahmens und einer besseren Haushaltsdisziplin erfor-

⁶⁶ Die Bonität Griechenlands wurde von „A+“ auf „BBB-“ herabgestuft. Zum ersten Mal wurde damit ein Mitglied des Euro-Währungsgebiets nicht als sog. A-Land eingestuft.

⁶⁷ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der EU v. 11.02.2010.

⁶⁸ Pressemitteilung des Ecofin-Rats, in: Rat der EU, Dok. 6477/10 (Presse 28).

⁶⁹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 25.03.2010.

derlich sind⁷⁰. Dabei sollten alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert werden.

Trotz der Beschlüsse stufte die Ratingagentur Fitch am 9. April 2010 das Rating für Griechenland auf „BBB“ herunter; die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen erreichten Rekordhöhen von über 20 Prozent⁷¹. Die Eurostaaten reagierten umgehend. Noch am 11. April 2010, einem Sonntag, beschlossen sie auf der Grundlage der Beschlüsse vom 25. und 26. März 2010 das erste Griechenland-Rettungspaket in Form koordinierter bilateraler Kredite zu Gunsten von Griechenland. Die Bedingungen für die bilateralen Kredite sollten sich an der Zinsberechnungsformel des Internationalen Währungsfonds orientieren, um Griechenland einen Anreiz für die Rückkehr zur Marktfinanzierung zu bieten. Die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und der Internationale Währungsfonds nahmen sogleich Verhandlungen mit der griechischen Regierung auf, um die Bedingungen für die Hilfen zu konkretisieren. Über die Aktivierung der Hilfen sollten sodann die Eurostaaten entscheiden. Nachdem Eurostat in einer Pressemitteilung zu Defiziten und Schuldenständen am 22. April 2010 das griechische Haushaltsdefizit für das Jahr 2009 auf 13,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach oben korrigiert hatte – die Bundeskanzlerin sprach in ihrer Regierungserklärung vom „Tag der ganzen Wahrheit“⁷² – und die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen erneut gestiegen waren, beantragte Griechenland am 23. April 2010 Finanzhilfen zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit. Die Eurostaaten erklärten am 2. Mai 2010 – wiederum einem Sonntag – ihre Bereitschaft, Finanzhilfen an Griechenland in Form von koordinierten bilateralen Krediten in Höhe von 80 Milliarden Euro im Rahmen eines Dreijahresprogramms bereitzustellen⁷³. Um den geschätzten Gesamtfinanzierungsbedarf in Höhe von 110 Milliarden Euro zu decken, beteiligte sich der Internationale Währungsfonds mit rund 30 Milliarden Euro an dem Programm⁷⁴. Der Anteil der einzelnen Eurostaaten bemisst sich nach dem jeweiligen Anteil der Eurostaaten – ohne Griechenland – am Kapital der Europäischen Zentralbank. Der Anteil Deutschlands am ersten Griechenland-Rettungspaket beträgt 27,92 Prozent, also 22,4 Milliarden Euro. Im Sinne einer Konditionalität der Finanzhilfen verpflichtete sich Griechenland im Rahmen eines Memorandum of Understanding zur Durchführung von finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, insbesondere zu Konsolidierungsmaßnahmen und Strukturreformen. Dort sind auch die Bedingungen

⁷⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 7/10, S. 6.

⁷¹ Siehe z.B. die Grafik zur Entwicklung der Rendite zehnjähriger Staatsanleihen bei BMF, Risikoprämien auf europäische Staatsanleihen (2008–2014).

⁷² *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/39, S. 3724.

⁷³ Erklärung der Eurogruppe und Erklärung zur Unterstützung für Griechenland (Brüssel, 02.05.2010), in: Rat der EU, Dok.-Nr. 2492/10 v. 05.05.2011. Dazu auch: Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 07.05.2011, S. 1.

⁷⁴ *Kampeter* (ParlStS), BT-Dr. 17/9307, S. 25.

der Kreditvergabe festgelegt und wird die Auszahlung der Finanzhilfen an bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Haushaltssanierung geknüpft⁷⁵.

Die innerstaatlichen Voraussetzungen für das erste Griechenland-Rettungspaket wurden durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 (WFStG)⁷⁶ geschaffen. Die Regierungsfractionen hatten mit Blick auf Art. 115 Abs. 1 GG, wonach die Übernahme von Gewährleistungen einer gesetzlichen Grundlage bedarf, den Gesetzentwurf am 3. Mai 2010 in den Bundestag eingebracht⁷⁷. Nur fünf Tage später, am 7. Mai 2010, wurde das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom Bundestag beschlossen, der damit das auf europäischer Ebene durch die Regierungen Vereinbarte innerstaatlich nachvollzog. Das Gesetz, welches am 8. Mai 2010 in Kraft getreten ist, ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen in § 1 Abs. 1 WFStG, Gewährleistungen für Kredite an Griechenland bis zu einer Höhe von 22,4 Milliarden Euro zu übernehmen, um die Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu erhalten. Die durch die Gewährleistungen abgesicherten Kredite werden von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgezahlt. Eine Parlamentsbeteiligung ist in dem Gesetz nur insoweit vorgesehen, als der Haushaltsausschuss des Bundestages vor der Übernahme von Gewährleistungen und im Übrigen vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und deren Verwendung zu unterrichten ist (§ 1 Abs. 3 WFStG).

Die Regierungen und die Mehrheit im Deutschen Bundestag setzten sich damit über die auch im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Bedenken an der Vereinbarkeit von bilateralen Darlehen mit der No-bail-out-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV hinweg⁷⁸. Unter Verweis auf die Konditionalität der Finanzhilfen und die vermeintliche Einmaligkeit und Alternativlosigkeit des Vorgehens wurde die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten hervorgehoben⁷⁹. In ihrer Regierungserklärung zum ersten Griechenland-Rettungspaket äußerte Bundeskanzlerin *Angela Merkel* erstmals den Satz, der auch die weiteren parlamentarischen Debatten und Abstimmungen zur Rettungspolitik prägte:

⁷⁵ Greece, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, 02.05.2010.

⁷⁶ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG), BGBl I 2010 Nr. 19 v. 07.05.2010, S. 537.

⁷⁷ BT-Dr. 17/1544.

⁷⁸ *Bellmann* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/41, S. 4096; *Gauweiler* (CDU/CSU), a. a. O., S. 4103; *Luksic* (FDP), a. a. O., S. 4109; *Schäffler* (FDP), a. a. O., S. 4112; *Willsch* (CDU/CSU), a. a. O., S. 4118. Krit. aus rechtswissenschaftlicher Sicht etwa: *Böckenförde*, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: ders./Gosewinkel, Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, S. 299 ff.; *Hentschelmann*, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel, EuR 2011, 282 (290 ff). Gute Übersicht über das Meinungsspektrum bei *Rohleder/Zehnpfund/Sinn*, WD Infobrief Nr. 11/2010, S. 6 ff.

⁷⁹ S. etwa *Barthel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/39, S. 3745; Stellungnahme der Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Haushaltsausschuss, BT-Dr. 17/1562, S. 2.

„Die zu beschließenden Hilfen für Griechenland sind alternativlos, um die Finanzstabilität des Euro-Gebiets zu sichern.“⁸⁰

In einem ergänzenden Beschluss des Bundestages zum Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz wird das Griechenland-Rettungspaket als einmalige Unterstützung betont:

„Die Unterstützung ist ein Ausnahmefall, der nicht in einen Mechanismus für weitere notleidende Staaten führt.“⁸¹

Der Parlamentarische Geschäftsführer der FDP-Fraktion *Otto Fricke* erklärte vor der Abstimmung am 7. Mai 2010 im Bundestag:

„Es bleibt bei den 22,4 Milliarden Euro, die der Bundestag heute mit dem Gesetzentwurf beschließen wird. Es wird kein einziger Cent mehr.“⁸²

Die Stellungnahmen und Erklärungen waren jedoch innerhalb kürzester Zeit durch neue Beschlüsse der Regierungschefs auf europäischer Ebene Makulatur, was die folgenden Kapitel zeigen werden. An dieser Stelle sei nur erwähnt, dass die im ersten Griechenland-Rettungspaket vereinbarten Bedingungen in der Folgezeit immer weiter zu Gunsten von Griechenland gelockert wurden. So vereinbarten beispielsweise die Staats- und Regierungschefs des Währungsgebiets auf ihrem Sondertreffen am 11. März 2011 umfassende Erleichterungen für Griechenland. Dazu gehörten insbesondere ein Zinsnachlass von 100 Basispunkten und eine Verlängerung der Kreditlaufzeit von drei auf siebeneinhalb Jahre. Die finanziellen Auswirkungen der Erleichterungen konnten im Anschluss an das Treffen nicht beziffert werden⁸³.

2. *Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)*

Das im Beschluss des Bundestages vom 7. Mai 2010 formulierte Bekenntnis zur Einmaligkeit der finanziellen Unterstützung wurde binnen 48 Stunden von weiteren Entwicklungen und Beschlüssen auf europäischer Ebene überholt. Hintergrund ist die Verschärfung auf den Finanzmärkten, welche sich seit Anfang Mai 2010 trotz der Vereinbarung über das erste Griechenland-Rettungspaket und parallel zum Gesetzgebungsverfahren in Deutschland einstellte. Die Risikoauflagen für Staatsanleihen von Portugal, Irland und Spanien stiegen noch einmal rapide an und erreichten das Niveau, das im Falle Griechenlands im April zum Verlust des Zugangs zu den Kapitalmärkten geführt hatte⁸⁴.

Am Tag des Bundestagsbeschlusses über das erste Griechenland-Rettungspaket verschärfte sich die Lage an den Finanzmärkten dramatisch und in einer Weise,

⁸⁰ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/39, S. 3724.

⁸¹ Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Dr. 17/1641, S. 1.

⁸² *Fricke* (FDP), Plenarprotokoll 17/41, S. 3995.

⁸³ Dazu: *Kampeter* (ParlStS), BT-Dr. 17/5322, S. 10 f.

⁸⁴ Vgl. BMF, Chronologie der Stabilisierung der WWU (2009–2014).

dass Bundesfinanzministers *Wolfgang Schäuble* rückblickend erklärte, es habe deutliche Anzeichen für eine unmittelbar bevorstehende, weltweite Krise der Finanzmärkte gegeben⁸⁵. Im Anschluss an die Bundestagsdebatte fanden Telefonkonferenzen der G-7-Finanzminister statt. Auf dem Sondergipfel am 7. und 8. Mai 2010, auf dem es ursprünglich primär um das abschließende Inkraftsetzen des ersten Griechenland-Rettungspakets gehen sollte, erklärten die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes ihre Entschlossenheit, die Stabilität, die Einheit und die Integrität des Euro-Währungsgebietes zu wahren und dafür *alle* zur Verfügung stehenden Mittel auszuschoffen.

Innerhalb von 48 Stunden legte die Europäische Kommission auf Ersuchen der Staats- und Regierungschefs einen Vorschlag für einen europäischen Stabilisierungsmechanismus vor. Auf Grundlage dieses Vorschlags einigten sich die Finanzminister auf einer Sondersitzung des Ecofin-Rates am 9. Mai 2010 – wiederum einem Sonntag –, eine von den Eurostaaten getragene Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) mit einem Volumen von 440 Milliarden Euro und einen von der Europäischen Union errichteten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) mit einem Volumen von 60 Milliarden Euro zu errichten, um die Zahlungsfähigkeit der Eurostaaten sowie die Stabilität des Währungsgebietes insgesamt zu erhalten. Der Internationale Währungsfonds erklärte sich bereit, die Eurostaaten mit bis zu 250 Milliarden Euro zu unterstützen.

Wie sich die Ereignisse binnen kürzester Zeit überschlagen haben, macht der Beitrag des haushaltspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion *Norbert Barthle* am 19. Mai 2010 im Bundestag deutlich:

„Ich habe damals [Debatte über erstes Griechenland-Rettungspaket zwei Wochen zuvor] gesagt: Wenn wir dem Rettungspaket für Griechenland nicht zustimmten, würden wir an dieser Stelle schon bald über Hilfsmaßnahmen mit noch viel größeren Volumina zu entscheiden haben. Keiner von uns hat geahnt, dass trotz der Zustimmung zum Rettungspaket für Griechenland dieser Fall schon kurze Zeit später eintreten würde.“⁸⁶

Deutlich wird zweierlei: Das politische Handeln scheint hier von den Entwicklungen auf den Finanzmärkten getrieben zu sein, und nachvollziehbar wurden und werden Forderungen nach einem Wiedererlangen resp. Durchsetzen des Primats der Politik erhoben⁸⁷. Die Krise stellt sich zudem als Stunde der Exekutive dar, was spiegelbildlich zu einem Verlust eigenständiger Gestaltungsmacht des Parlaments führt. Weitreichende, hochpolitische Beschlüsse mit hohen finanziellen Risiken für die Mitgliedstaaten werden auf europäischer Ebene innerhalb kürzester Zeit entwickelt und beschlossen, ohne dass die nationalen Parlamente oder das Europäische Parlament entscheidend mitwirken können, sondern im Gegenteil parlamentarische

⁸⁵ *Schäuble* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/44, S. 4424.

⁸⁶ *Barthle* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4155.

⁸⁷ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4129; *Steinmeier* (SPD), a. a. O., S. 4132: „Getriebene der Märkte“; *Altmaier* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/124, S. 14578

Beschlüsse binnen Tagen von neuen Entwicklungen auf den Finanzmärkten und der europäischen Ebene überholt sind.

Im Folgenden werden die Beschlüsse im Einzelnen beleuchtet, wobei ein Schwerpunkt auf die Einbindung des Parlaments gelegt wird. Der durch eine Verordnung der Europäischen Union errichtete Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) steht am Beginn der Betrachtung (dazu a.). Ausführlicher wird sodann die Entstehung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) nachgezeichnet, die von den Eurostaaten errichtet und Vorläufer des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist (dazu b.). Dabei werden die Beschlüsse auf europäischer Ebene und die begleitenden Beschlüsse durch den Deutschen Bundestag analysiert. Eine umfassende rechtliche Bewertung dieser Maßnahmen ist hier nicht möglich; jedoch werden die Beschlüsse insbesondere in den Kontext zu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gesetzt.

a. *Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)*

Auf der Grundlage der Beschlüsse vom 9. Mai 2010 verabschiedete der Rat am 11. Mai 2010 die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 zur Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)⁸⁸. Danach kann die Europäische Union Mitgliedstaaten, die in Finanzierungsschwierigkeiten geraten sind, auf Antrag und unter Auflagen finanziellen Beistand in Form von Darlehen und Kreditlinien gewähren. Die Europäische Kommission wird ermächtigt, Anleihen aufzunehmen, um beantragte Kredite vergeben zu können. Die Höhe der Darlehen oder Kreditlinien ist auf den Spielraum zwischen den im Rahmen der Haushaltsmittel der Europäischen Union zur Verfügung stehenden Mitteln für Zahlungen und der Eigenmittelobergrenze begrenzt (Art. 2 Abs. 3 VO (EU) Nr. 407/2010). Für die Jahre 2010 bis 2013 steht eine Summe von 68,58 Milliarden Euro zur Verfügung⁸⁹. Eine ausdrückliche zeitliche Befristung enthält die Verordnung nicht.

Im Falle von Verlusten haften die einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am Haushalt der Europäischen Union. Der deutsche Anteil liegt bei rund 20 Prozent und beträgt somit rund 13,7 Milliarden Euro. Gestützt wird die Verordnung auf Art. 122 Abs. 2 AEUV. Die Vorschrift erlaubt der Europäischen Union, einen Mitgliedstaat finanziell zu unterstützen, wenn dieser infolge einer Naturkatastrophe oder anderer außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, Schwierigkeiten hat oder von gravierenden Schwierigkeiten bedroht ist. Ob die Vorschrift einen finanziellen Beistand der Union zur Abwendung einer Zahlungsunfähigkeit erlaubt, die zumindest auch Folge einer unter Verstoß gegen Art. 126 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV zu hohen öffentlichen Verschuldung ist, ist umstritten⁹⁰. Nam-

⁸⁸ ABI (EU) Nr. L 118 v. 12.05.2010, S. 1.

⁸⁹ Jeck, Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht, cepStudie, S. 3.

⁹⁰ Für die Zulässigkeit der Hilfe auf Basis des Art. 122 Abs. 2 AEUV etwa: Häde, Haushalts-

hafte Stimmen sehen darin eine unzulässige Durchbrechung der No-bail-out-Klausel⁹¹. Eine gerichtliche Prüfung der Frage erfolgte nicht. Eine Nichtigkeitsklage eines Bürgers gegen die Verordnung hat das Gericht der Europäischen Union (EuG) mangels unmittelbarer Betroffenheit des Klägers am 15. Juni 2011 abgewiesen, ohne die Verordnung in der Sache zu prüfen⁹². Auch das Bundesverfassungsgericht hat eine Verfassungsbeschwerde gegen die Mitwirkung deutscher Vertreter an der Verordnung als unzulässig abgewiesen, da es sich nicht um mit der Verfassungsbeschwerde angreifbare Akte öffentlicher Gewalt handele und die Beschwerdeführer daher nicht unmittelbar beschwert seien⁹³.

Nicht nur die Vereinbarkeit der Verordnung mit dem europäischen Primärrecht ist umstritten. Die Verordnung dürfte auch unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG zustande gekommen sein⁹⁴. Die Bundesregierung hat dem Bundestag als Ganzem nicht die in Art. 23 Abs. 3 GG garantierte Möglichkeit zur Beratung und zur Stellungnahme vor der Mitwirkung der Bundesregierung am Rechtssetzungsakt gegeben⁹⁵. Über den am Sonntag, den 9. Mai 2010, gefassten Grundsatzbeschluss wurden lediglich die Partei- und Fraktionsvorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien – und nicht der Bundestag als Ganzes – am 10. Mai 2010 informiert, bevor der Rat schon einen Tag später die Verordnung förmlich beschloss⁹⁶.

b. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

Zusätzlich zum durch Sekundärrecht geschaffenen Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus errichteten die Eurostaaten eine Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), die zur Wahrung der Finanzstabilität im Währungsgebiet konditionierte Finanzhilfen an kriselnde Eurostaaten gewähren kann. Die Fazilität wurde am 7. Juni 2010 mit einem effektiven Darlehensvolumen von 250 Milliarden Euro gegründet (dazu aa.). In der Folge wurden zentrale Erweiterungen der Fazilität vereinbart (dazu bb.). Die Staats- und Regierungschefs des Währungsgebietes be-

disziplin und Solidarität in Zeiten der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (401); *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4127.

⁹¹ Siehe etwa *Ruffert*, Hilfe für Griechenland wäre Rechtsbruch, in: FAZ v. 23.01.2010, S. 8; *Hentschelmann*, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel, EuR 2011, 282 (297 ff.).

⁹² EuG, Beschl. v. 15.06.2011, Rs. T-259/10, Slg. 2011, II-176, Rn. 19 ff.

⁹³ BVerfGE 129, 124 (174 f.) – EFSF.

⁹⁴ In diesem Sinne auch der Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, BT-Dr. 17/1810, sowie *Trittin* (Bündnis 90/Die Grünen), Plenarprotokoll 17/42, S. 4146; *ders.*, Plenarprotokoll 17/44, S. 4425. Anders wohl *Schäuble* (CDU/CSU), a. a. O., S. 4425.

⁹⁵ Im parlamentarischen Verfahren wiesen darauf hin: *Trittin* (Bündnis 90/Die Grünen), Plenarprotokoll 17/42, S. 4146; *ders.*, Plenarprotokoll 17/44, S. 4425; *Kuhn* (Bündnis 90/Die Grünen), a. a. O., S. 4423; Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, BT-Dr. 17/1810. Dies wurde auch im Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zum Evaluierungsbericht zur Umsetzung der Lisbon-Begleitgesetzgebung angemahnt: BT-Dr. 17/8137, S. 3.

⁹⁶ *Trittin* (Bündnis 90/Die Grünen), Plenarprotokoll 17/42, S. 4146; *Friedrich* (CDU/CSU), a. a. O., S. 4150; *Schäuble* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/44, S. 4425; *Westerwelle* (FDP), a. a. O., S. 4434.

geschlossen am 11. März 2011 eine Erhöhung des Darlehensvolumens auf 440 Milliarden Euro und am 21. Juli 2011 eine Flexibilisierung durch Erweiterung der der Fazilität zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente. Der geänderte Vertrag wurde am 16. September 2011 von allen Finanzministern der Eurostaaten unterzeichnet.

aa. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität in der Vertragsfassung vom 7. Juni 2010

Die Konstruktion der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität ist in dem am 7. Juni 2010 von den Eurostaaten vereinbarten Vertrag niedergelegt (dazu (1)). Zur Umsetzung der Vereinbarung sind innerstaatliche Beschlüsse des Bundestages erforderlich (dazu (2)). Im Urteil vom 7. September 2011 hat das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit der Fazilität mit Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG festgestellt, aber zugleich die parlamentarische Einhegung des Handelns der Fazilität durch eine stärkere Einbindung des Bundestages gestärkt (dazu (3)).

(1) Beschlüsse zur EFSF auf europäischer Ebene

In Umsetzung der Beschlüsse vom 9. Mai 2010 gründeten die Eurostaaten am 7. Juni 2010 eine Zweckgesellschaft (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) in Luxemburg, deren Aufgabe es ist, in Finanzierungsschwierigkeiten befindlichen Eurostaaten auf Antrag Finanzhilfen in Form von Darlehen zu gewähren. Jeder Eurostaat entsendet einen Vertreter in den Vorstand der Gesellschaft (Art. 10 Abs. 1 EFSF-Rahmenvertrag).

Um die für die Kreditvergabe notwendigen Finanzmittel am Kapitalmarkt zu erhalten, wird die Refinanzierung der Finanzstabilisierungsfazilität durch Garantien der Eurostaaten in Höhe von 440 Milliarden Euro abgesichert. Da eine Übersicherung für ein erstklassiges Rating notwendig ist, wurde das effektive Darlehensvolumen auf 250 Milliarden Euro begrenzt⁹⁷. Die Kreditvergabe der Fazilität wurde auf drei Jahre, also bis Mitte 2013, begrenzt. Der Anteil der einzelnen Eurostaaten an den Gewährleistungen bestimmt sich im Grundsatz nach dem jeweiligen Anteil am Kapitalschlüssel der Europäischen Zentralbank. Der Anteil am Beitragsschlüssel ist seinerseits Grundlage für die Stimmgewichtung im Vorstand der Gesellschaft (Art. 10 Abs. 4 EFSF-Rahmenvertrag). Der Anteil der Bundesrepublik Deutschland liegt bei 27,13 Prozent des Gesamtgarantierahmens, sodass Bürgschaften in Höhe von 123 Milliarden Euro zu übernehmen sind. Die Verbindlichkeiten können sich jedoch um bis 20 Prozent je Anleiheemission erhöhen⁹⁸. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kreditvergabe der Fazilität möglichst in vollem Umfang auch dann erhalten bleibt, wenn nicht alle Eurostaaten an einer Anleiheemission teilnehmen.

⁹⁷ Dazu: Jahresgutachten 2011/12 des Sachverständigenrates, BT-Dr. 17/7710, S. 86.

⁹⁸ Vgl. Art. 8 EFSF-Rahmenvertrag und § 1 Abs. 5 StabMechG i. d. F. v. 22.05.2010.

Das kann der Fall sein, wenn Eurostaaten, die Hilfen von der Fazilität erhalten, gemäß Art. 8 EFSF-Rahmenvertrag von der Erbringung ihres Garantie-Anteils befreit werden. Der deutsche Anteil am Garantierahmen der Finanzstabilisierungsfazilität beträgt daher tatsächlich 29,07 Prozent nach Abzug der Garantieanteile von Irland, Portugal und Griechenland, die Finanzhilfen der Fazilität erhalten⁹⁹.

Die Gewährung von Finanzhilfen durch die Fazilität setzt nach Art. 2 EFSF-Rahmenvertrag einen Antrag des Mitgliedstaates und den Abschluss eines Memorandum of Understanding voraus, in dem sich das Empfängerland u. a. zu wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen verpflichtet. Das Memorandum of Understanding wird zwischen dem betroffenen Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank verhandelt und von der Kommission im Namen der Eurostaaten unterzeichnet, sobald es durch die Eurogroup Working Group einvernehmlich genehmigt worden ist. Die Inanspruchnahme der Kommission im Rahmen der Fazilität ist von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausdrücklich und einstimmig gebilligt worden¹⁰⁰. Auf europäischer Ebene konnte sich die Bundesregierung mit ihrer Forderung nach einer Subsidiarität der Fazilität gegenüber dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus nicht durchsetzen¹⁰¹.

(2) Beschlüsse zur EFSF auf nationaler Ebene

Die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der Finanzstabilisierungsfazilität wurden durch das Stabilisierungsmechanismusgesetz vom 21. Mai 2010 (StabMechG a. F.)¹⁰² geschaffen. Wie das zur Billigung der im Rahmen des ersten Griechenland-Rettungspaketes übernommenen Gewährleistungen beschlossene Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz wurde auch das Stabilisierungs-Mechanismus-Gesetz vom Bundestag binnen weniger Tage verabschiedet. Die erste Lesung des Gesetzentwurfes der Regierungsfractionen vom 11. Mai 2010¹⁰³ erfolgte im Bundestag am 19. Mai 2010. Zwei Tage später,

⁹⁹ *Kampeter* (ParlStS), BT-Dr. 17/9307, S. 22 f.

¹⁰⁰ Beschluss der im Rat der EU vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten u. Beschluss der Vertreter der Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten, in: Vermerk des Europäischen Rates Dok.-Nr. 9614/10 v. 10.05.2010. Die Inanspruchnahme der Kommission dürfte daher im Wege der Organleihe zulässig sein. Zu den Voraussetzungen einer Organleihe von EU-Organen *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, S. 196, 315 ff.

¹⁰¹ Zur Relativierung der Subsidiaritätsregel am Beispiel des Rettungspaketes für Irland, s. *Kampeter* (ParlStS), BT-Dr. 17/4639, S. 50 f.: 85-Milliarden-Euro-Rettungspaket für Irland setzt sich zusammen aus 22,4 Milliarden Euro der EFSM, 17,7 Milliarden Euro der EFSF, 4,8 Milliarden Euro von Schweden, Großbritannien und Dänemark, 22,5 Milliarden Euro des IWF und 17,5 Milliarden durch Irland selbst. Auf nationaler Ebene wurde die Subsidiarität in § 1 Abs. 2 StabMechG i. d. F. v. 22.05.2010 gesetzlich festgeschrieben.

¹⁰² Gesetz v. 22.05.2010 zur Übernahme zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen des europäischen Stabilisierungsmechanismus, BGBl I 2010 Nr. 24 v. 22.05.2010, S. 627.

¹⁰³ BT-Dr. 17/1685.

am 21. Mai 2010, fanden die zweite und die dritte Lesung statt und verabschiedete der Bundestag das Gesetz mit breiter Mehrheit¹⁰⁴. Noch am selben Tag verzichtete der Bundesrat auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses, so dass das Gesetz am 22. Mai 2010 in Kraft treten konnte.

Das Bundesministerium der Finanzen wird in § 1 Abs. 1 StabMechG a.F. zur Übernahme von Gewährleistungen in Höhe von 123 Milliarden Euro im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität ermächtigt. Um die im EFSF-Rahmenvertrag vereinbarte Flexibilität zu gewährleisten, kann das Volumen im Falle eines unvorhergesehenen oder unabwendbaren Bedarfs über § 1 Abs. 5 StabMechG a.F. i.V.m. § 37 Abs. 1 Satz 2 BHO um 20 Prozent erhöht werden. Gesetzlich ist nur eine Mitwirkung des Haushaltsausschusses erforderlich. Der Gewährleistungsumfang kann dadurch auf 147,6 Milliarden Euro erhöht werden. Belastungen durch Zinszahlungen sind davon nicht erfasst (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 2 StabMechG); eine mögliche Zusatzbelastung durch hohe Zinslasten wurde im parlamentarischen Verfahren nicht thematisiert.

Der Druck auf die Abgeordneten war nicht nur in zeitlicher Hinsicht groß. In der Regierungserklärung vor der ersten Lesung des Gesetzentwurfs sprach Bundeskanzlerin *Angela Merkel* von der „größte[n] Bewährungsprobe, die Europa seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahre 1957 zu bestehen hat“¹⁰⁵, und verwendete sie erstmals ihre seither häufig zitierte Aussage:

„(...) denn scheitert der Euro, dann scheitert Europa“¹⁰⁶.

Bemerkenswert war die Grundlage, auf der das parlamentarische Verfahren fußte. Parlamentarische Beratung und Abstimmung über das Stabilisierungs-Mechanismus-Gesetz fanden statt, ohne dass der EFSF-Rahmenvertrag den Abgeordneten des Bundestages vorlag und ohne dass der Vertrag von den Regierungen der Eurostaaten endgültig verhandelt war¹⁰⁷. Einen Tag vor der ersten Lesung zum Stabilisierungs-Mechanismus-Gesetz erhielten die Abgeordneten ein Term Sheet, ein einseitiges Blatt Papier mit den geplanten Konditionen („Konditionsvereinbarung“ über die „zentralen Strukturprinzipien der EFSF“)¹⁰⁸. Das Fehlen von grundlegenden Informationen über Organisationsstrukturen, Verfahren und Techniken des beabsichtigten finanziellen Beistands über die zu gründende Zweckgesellschaft wurde

¹⁰⁴ Von 587 abgegebenen Stimmen stimmten mit Ja 319, mit Nein 73 Abgeordnete bei 195 Enthaltungen, Plenarprotokoll 17/44, S. 4443.

¹⁰⁵ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4125; vgl. *dies.*, Plenarprotokoll 17/160, S. 19078.

¹⁰⁶ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4126; *dies.*, Plenarprotokoll 17/135, S. 15951 f., 15955.

¹⁰⁷ *Merkel* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/42, S. 4127; *Schäuble* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 17/44, S. 4426. Krit. *Kuhn* (Bündnis 90/Die Grünen), a. a. O., S. 4423; *Schick* (Bündnis 90/Die Grünen), a. a. O., S. 4439.

¹⁰⁸ *Trittin*, Plenarprotokoll 17/ 42, S. 4146. Kritisch *Murswiek*, Verfassungsbeschwerde v. 21.05.2010, S. 23 f. Siehe auch BVerfGE 129, 124 (133) – EFSF.