

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Band 72

Finanzhilfemechanismen für die Eurozone

Die vertraglichen, gesetzlichen und verfassungsrechtlichen
Grundlagen von Griechenland-Hilfe, EFSF und ESM

Von

Sebastian Röger



Duncker & Humblot · Berlin

SEBASTIAN RÖGER

Finanzhilfemechanismen für die Eurozone

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Begründet von Professor Dr. Wolfgang Blomeyer † und
Professor Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

Band 72

Finanzhilfemechanismen für die Eurozone

Die vertraglichen, gesetzlichen und verfassungsrechtlichen
Grundlagen von Griechenland-Hilfe, EFSF und ESM

Von

Sebastian Röger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0947-2452
ISBN 978-3-428-15133-2 (Print)
ISBN 978-3-428-55133-0 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85133-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit ist in den Jahren 2010 bis 2012 am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg entstanden. Die mündliche Doktorprüfung fand am 12. April 2016 statt. Gesetzesangaben, Rechtsprechung und Literatur wurden auf den aktuellen Stand gebracht. Zwischenzeitlich ergangene Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofes sowie Neuerscheinungen konnten weitgehend berücksichtigt werden.

Herzlich bedanken möchte ich mich zuerst bei meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Ekkehart Reimer, für die großartige Betreuung und Förderung während der Erstellung der Dissertation. Seine vielfältigen Anregungen und stete Bereitschaft zur Diskussion waren für diese Arbeit und darüber hinaus von unschätzbarem Wert.

Herrn Professor Dr. Hanno Kube, LL.M., bin ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens außerordentlich dankbar.

Ein besonderer Dank gilt zudem meinen Kollegen am Institut für Finanz- und Steuerrecht sowie den Freunden, die nach dem Studium auch den Weg zur Promotion gemeinsam mit mir beschritten haben. Ihre Freundschaft, Begleitung und Hilfe haben meinen fachlichen und persönlichen Werdegang ganz entscheidend geprägt.

Schließlich danke ich meiner gesamten Familie, insbesondere meiner Frau Caroline Röger sowie meinen Eltern Margit und Rainer Röger, von ganzem Herzen. Mit ihrer uneingeschränkten Unterstützung und liebevollen Begleitung zu jeder Zeit haben sie mir den Rückhalt gegeben, der die vorliegende Dissertation erst ermöglicht hat. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Frankfurt, im Oktober 2017

Sebastian Röger

Inhaltsübersicht

Einleitung	19
Vorüberlegungen	22

Erster Teil

Die Finanzhilfen und Finanzhilfemechanismen der Euro-Staaten	39
A. Die erste Griechenland-Hilfe	39
B. Die vorläufige Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	87
C. Der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus	151

Zweiter Teil

Verfassungsrechtliche Würdigung	195
A. Bindung an das Grundgesetz in auswärtigen Angelegenheiten	195
B. Primäres Unionsrecht als grundgesetzlicher Maßstab	198
C. Gesetzesvorbehalte für die internationalen Vereinbarungen über die Griechenland-Hilfe, die EFSF und den ESM	216
D. Verfassungsrechtliche Sicherungen der parlamentarischen Haushaltshoheit	249
E. Informationsrechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union	303
Fazit	313
Literaturverzeichnis	315
Stichwortverzeichnis	326

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
Vorüberlegungen	22
I. Gegenstand der Arbeit	22
II. Darstellung der rechtlichen Grundlagen für die Finanzhilfen der Euro-Staaten ..	24
1. Thematische Abgrenzung	25
2. Erklärungen, Schlussfolgerungen und Beschlüsse im Vorfeld der Finanzhilfen	27
3. Die Rechtsakte im Einzelnen	31
III. Verfassungsrechtliche Würdigung	33
IV. Bisheriger Forschungsstand und Neuigkeitswert der Arbeit	34

Erster Teil

Die Finanzhilfen und Finanzhilfemechanismen der Euro-Staaten	39
A. Die erste Griechenland-Hilfe	39
I. Die Vereinbarung über eine Darlehensfazilität und die Gläubigervereinbarung ..	40
1. Funktionale Einordnung der beiden Vereinbarungen in die Griechenland-Hilfe	40
2. Beteiligte	42
a) Parteien der Darlehensvereinbarung	42
b) Parteien der Gläubigervereinbarung	43
c) Inkongruenz der Parteien von Darlehens- und Gläubigervereinbarung . . .	43
d) Die Rolle der EU-Kommission	44
3. Rechtsnatur von Darlehens- und Gläubigervereinbarung	45
a) Darlehens- und Gläubigervereinbarung als Verträge nach englischem Recht	45
b) Vergleichbarkeit mit Konsortialkredit	47
4. Inkrafttreten und Eintritt der Bindungswirkung	48
a) Abschluss und Inkrafttreten der Darlehensvereinbarung	48
b) Gläubigervereinbarung	49
5. Die Darlehensfazilität	50
a) Zweck und Funktionsweise der Darlehensfazilität	50
b) Umfang des Kreditrahmens	51

6. Die einzelnen Darlehen	53
a) Voraussetzungen für die Inanspruchnahme	53
aa) Auszahlungsantrag	53
bb) Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 4 und 5 der Darlehensvereinbarung	54
b) Ausreichung der einzelnen Darlehen	56
aa) Zusage der Darlehensgeber	56
bb) Überweisung durch die EU-Kommission	56
7. Pflichten Griechenlands und Vertragsverstöße	57
a) Zahlungspflichten	58
aa) Allgemeine Regeln für Zahlungen Griechenlands	58
bb) Rückzahlung des Darlehens	58
(1) Regelmäßige Tilgung	58
(2) Vorzeitige Rückzahlung	59
cc) Zinsen	60
dd) Servicegebühr	62
ee) Sekundäre Zahlungspflichten	62
b) Verhaltenspflichten	63
c) Vertragsverstöße	63
aa) Katalog des Art. 8 Abs. 1 der Darlehensvereinbarung	64
bb) Entscheidung über das Vorliegen eines Vertragsverstoßes	65
cc) Folgen eines Vertragsverstoßes	66
8. Kompensation höherer Finanzierungskosten eines Darlehensgebers	67
a) Ermittlung der Finanzierungskosten	67
b) Zinsausgleich	68
c) Befreiung von der Pflicht zur Beteiligung an einem Darlehen	69
9. Anpassung der Beteiligungsverhältnisse	70
a) Verteilung bis zur Anpassung der Beteiligungsverhältnisse	70
b) Zeitpunkt der Neuberechnung	71
c) Verzicht auf Neuzuweisung der Beteiligungen	71
d) Neuzuweisung der Beteiligungen	72
10. Die Reformwartungen an Griechenland	73
a) Das wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland	73
aa) Inhalt	73
bb) Verknüpfung mit der Darlehensfazilität	74
b) Der Beschluss des Rates nach Art. 126 Abs. 9, 136 AEUV	76
aa) Einordnung	76
bb) Verhältnis zum wirtschaftlichen Anpassungsprogramm	77
II. Das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz	78
1. Funktionale Einordnung	78

2. Die Regelungen des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes	79
a) Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen	79
b) Konkretisierung der vom Bund gewährleisteten Kredite	80
aa) Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands	80
bb) Sicherung der Finanzstabilität in der Währungsunion	82
cc) Höhenmäßige Begrenzung im ersten Jahr	84
c) Verknüpfung mit den anderen Maßnahmen der Griechenland-Hilfe	84
d) Einbindung des Haushaltsausschusses	86
e) Anrechnungsregel des § 1 Abs. 2 WFSStG	86
B. Die vorläufige Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	87
I. Rechtsquellen	87
1. EFSF-Satzung	87
2. EFSF-Rahmenvertrag	88
3. Leitlinien	89
4. Bedingungen für die Maximierung der EFSF-Finanzhilfekapazitäten	90
5. Vereinbarungen zur Durchführung einzelner Finanzhilfen	91
6. Stabilisierungsmechanismusgesetz	91
II. Die korporativen und vertraglichen Grundlagen der EFSF	91
1. Verhältnis von EFSF-Satzung und EFSF-Rahmenvertrag	91
2. Gesellschaftsmerkmale	92
3. Kapitalausstattung	94
4. Verwaltungsrat	95
5. Gesellschafter	97
a) Gesellschafterbeschlüsse	97
b) Gewinnverteilung	98
c) Übertragung von Gesellschaftsanteilen	99
III. Die Funktionsweise der EFSF nach dem EFSF-Rahmenvertrag und den EFSF- Leitlinien	99
1. Finanzhilfeinstrumente und Verfahren zu ihrer Gewährung	100
a) Darlehensfazilität	100
aa) Form der finanziellen Unterstützung	100
bb) Abschluss der Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität	101
cc) Auszahlung der Finanzhilfen	102
b) Die speziellen Finanzhilfefazilitäten	103
aa) Vermeidung von Ansteckungsgefahren als gemeinsame Voraussetzung	103
bb) Vorsorgliche Fazilität	104
(1) Form der finanziellen Unterstützung	104
(2) Zugangsvoraussetzungen	105
(3) Verfahren	107

cc) Fazilität zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten durch Darlehen an Nichtprogrammländer	108
(1) Form der finanziellen Unterstützung	108
(2) Zulassungsvoraussetzungen	109
(3) Mit dem Rekapitalisierungsdarlehen verbundene Konditionalität	110
(4) Verfahren	111
dd) Fazilität für Anleihekäufe am Primärmarkt	112
(1) Form der finanziellen Unterstützung	112
(2) Zulassungsvoraussetzungen und Einsatz	113
(3) Rahmenbedingungen für die Anleihekäufe auf dem Primärmarkt	113
(4) Umgang mit den erworbenen Anleihen	114
ee) Fazilität für Eingriffe in den Sekundärmarkt	115
(1) Form der finanziellen Unterstützung	115
(2) Voraussetzungen für Sekundärmarkteingriffe	115
(3) Verfahren und Umgang mit den erworbenen Anleihen	116
2. Finanzierung der Finanzhilfen	117
3. Gewährleistungen	118
a) Art und Umfang der Gewährleistung	119
b) Voraussetzungen für die Übernahme einer Bürgschaft	121
c) Grenzen und Ausnahme von der Verpflichtung zur Bürgschaftsübernahme	122
d) Inanspruchnahme der Bürgschaften und Ausgleich unter den Sicherungsgebern	124
4. Entscheidungen in Angelegenheiten der EFSF	125
IV. Die Maximierung der EFSF-Finanzhilfekapazitäten	126
1. Rechtliche Einordnung	127
2. Teilabsicherung von Staatsanleihen	129
3. Investitions-Zweckgesellschaften	130
V. Das Stabilisierungsmechanismusgesetz	131
1. Vorüberlegungen zur Auslegung des StabMechG	131
a) Berücksichtigung des EFSF-Rahmenvertrags	132
b) Berücksichtigung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts	133
2. Gewährleistungsermächtigung	134
a) Umfang und Inhalt der Ermächtigung	134
b) Finanzierungsgeschäfte der EFSF	134
c) Zur Durchführung von Notmaßnahmen	135
aa) Erhalt der Zahlungsfähigkeit	135
bb) Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebietes	136
cc) Unabdingbarkeit	137
dd) Feststellung nach § 1 Abs. 2 Satz 2 StabMechG	138
ee) Subsidiarität der Notmaßnahmen nach § 1 Abs. 2 StabMechG a.F.	139

ff) Besondere Anforderungen für den Einsatz der speziellen Finanzhilfinstrumente	139
gg) Bindung der Notmaßnahmen an Auflagen	140
d) Vorlage des Vertrags über die Zweckgesellschaft	141
e) Überschreitung des Gewährleistungsrahmens	141
3. Beteiligung des Deutschen Bundestages	144
a) Beteiligung des Parlaments	144
aa) Parlamentsvorbehalt	144
bb) Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags	145
b) Beteiligung des Haushaltsausschusses	147
c) Beteiligung eines Gremiums aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses	148
d) Unterrichtung durch die Bundesregierung	149
C. Der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus	151
I. Art. 136 Abs. 3 AEUV	151
1. Verhältnis zu Art. 123 und 125 AEUV	152
2. Unbestimmtheit und Entwicklungsoffenheit	153
3. Euro-Staaten als Adressaten	153
4. Voraussetzungen für die Aktivierung des Stabilitätsmechanismus	153
5. Gewährung der Finanzhilfen unter strengen Auflagen	155
6. Empfänger der Finanzhilfen	156
II. ESM-Vertrag	157
1. Rechtsförmliche Einordnung	157
2. Der ESM	158
3. Organe des ESM	159
a) Die Kollegialorgane: Gouverneursrat und Direktorium	160
aa) Abstimmungsregeln für Gouverneursrat und Direktorium	160
(1) Mehrheitserfordernisse und Stimmrechtsverteilung	160
(2) Aussetzung der Stimmrechte	161
bb) Besetzung von Gouverneursrat und Direktorium	162
cc) Entscheidungskompetenzen von Gouverneursrat und Direktorium	163
b) Der Geschäftsführende Direktor	165
4. Kapital und Finanzmanagement des ESM	165
a) Stammkapital	165
b) Kapitalabrufe	167
c) Veränderungen des genehmigten Stammkapitals	169
d) Bestimmung der Beteiligungsverhältnisse am genehmigten Stammkapital	170
e) Reserve- und Notfallreservefonds	171
5. Finanzhilfen des ESM	172
a) Grundsätze	172
aa) Voraussetzungen für Stabilitätshilfen und Gestalt der Auflagen	172

bb) Beteiligung des Privatsektors	174
cc) Umschuldungsklauseln	175
b) Verfahren für die Gewährung von Stabilitätshilfen	177
c) Finanzhilfeinstrumente	178
d) Kapitalaufnahme	180
e) Verknüpfung von Finanzhilfen mit dem „Fiskalpakt“	180
6. Schweigepflichten und Immunitäten im Zusammenhang mit dem ESM	181
7. Auslegung und Justiziabilität des ESM-Vertrags	183
III. ESM-Gesetz	184
IV. ESM-FinG	186
1. Ermächtigung zur und Begrenzung der finanziellen Beteiligung am ESM ...	186
2. Bezugnahme auf den ESM-Vertrag	188
3. Beteiligung des Deutschen Bundestages	189
a) Beteiligung des Parlaments	190
b) Beteiligung des Haushaltsausschusses	191
c) Beteiligung des Sondergremiums	192
4. Unterrichtung durch die Bundesregierung	193

Zweiter Teil

Verfassungsrechtliche Würdigung	195
A. Bindung an das Grundgesetz in auswärtigen Angelegenheiten	195
B. Primäres Unionsrecht als grundgesetzlicher Maßstab	198
I. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG: <i>Ultra vires</i> -Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts	198
1. Grundlage der <i>ultra vires</i> -Kontrolle	199
2. Maßstab der <i>ultra vires</i> -Kontrolle	201
3. Prüfungsgegenstand der <i>ultra vires</i> -Kontrolle	202
a) Begrenzung auf Akte der europäischen Einrichtungen und Organe	202
b) Maßstabsspezifische Erweiterung des Prüfungsgegenstands	203
4. Subsumtion	204
II. Art. 23 Abs. 1 GG, Präambel: Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ...	204
1. Beschränkung der Ausübung mitgliedstaatlicher Rechtsprechungsgewalt ...	205
2. Einhaltung des Unionsrechts	205
a) Konturen	205
b) Leitlinien für die Konkretisierung	207
aa) Vereinbarkeit mit dem Europarecht und den bisherigen Ausprägungen der Europarechtsfreundlichkeit	207
bb) Konflikt mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	209
c) Zwischenergebnis	210

III. Art. 23 Abs. 1 Satz 3: Änderung der vertraglichen Grundlagen	210
1. Funktion und herkömmlicher Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	211
2. Außervertragliche Änderungen des Primärrechts und Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	211
3. Konturen des Verbots einer „außervertraglichen Vertragsänderung“	213
a) Verstoß gegen Unionsprimärrecht	213
b) Vertragsändernde Qualität des Verstoßes	214
c) Subsumtion	214
C. Gesetzesvorbehalte für die internationalen Vereinbarungen über die Griechenland-Hilfe, die EFSF und den ESM	216
I. Art. 115 Abs. 1 GG: Vorbehalt gesetzlicher Ermächtigung zur Gewährleistungsübernahme	216
1. Vorwirkung des Gesetzesvorbehalts	216
2. Subsumtion	217
II. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG: Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten	218
1. Übertragung von Hoheitsrechten	218
a) Ausübung öffentlicher Gewalt mit Durchgriffswirkung	218
b) „Besondere Qualität“ statt Durchgriffsbefugnis	219
c) Integrationsspezifische Erweiterungen	221
2. Subsumtion	223
a) Darlehens- und Gläubigervereinbarung	223
b) EFSF-Rahmenvertrag	223
c) ESM-Vertrag	223
d) Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV	224
III. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG: Gesetzesvorbehalt bei materiellen Grundgesetzänderungen	225
1. Änderungen der vertraglichen Grundlagen	225
2. Vergleichbare Regelungen	226
a) Bezugspunkt der Vergleichbarkeit	226
b) Kriterien für die Vergleichbarkeit	226
aa) Entstehungsgeschichte	226
bb) Verfassungssystematische Funktion	227
cc) Integrationsverantwortung des Gesetzgebers	228
c) Zwischenergebnis	229
3. Unmittelbare oder mittelbare Grundgesetzänderung oder -ergänzung	230
a) Umschreibung der Hoheitsrechtsübertragung	230
b) Beschränkung auf qualifizierte Hoheitsrechtsübertragungen	231
c) Erweiterung des Anwendungsbereichs parallel zu Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	232
d) Konkretisierung	232

4. Subsumtion	234
a) Darlehens- und Gläubigervereinbarung; EFSF-Rahmenvertrag	234
b) ESM-Vertrag	235
c) Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV	235
aa) Unmittelbare Grundgesetzänderung oder -ergänzung	235
(1) Aushöhlung der Neuverschuldungsgrenzen	235
(2) Wahrung der „Stabilitätsgemeinschaft“	238
(3) Haushaltshoheit und -verantwortung des Bundestags	239
(4) Übertragung von Hoheitsrechten	239
bb) Ermöglichung einer Grundgesetzänderung oder -ergänzung	239
cc) Zwischenergebnis	240
IV. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG: Gesetzesvorbehalt bei besonderen internationalen Verträgen	240
1. Verträge, Vertragsparteien, Vertragsänderungen	240
2. Regelung der politischen Beziehungen	243
3. Gegenstände der Bundesgesetzgebung	244
4. Subsumtion	245
a) Darlehens- und Gläubigervereinbarung	245
b) EFSF-Rahmenvertrag	247
c) ESM-Vertrag	248
D. Verfassungsrechtliche Sicherungen der parlamentarischen Haushaltshoheit	249
I. Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG: Vorwirkung der Schuldenbremse	249
1. Grenzen des Verfassungstextes	250
2. Entstehungsgeschichte	251
3. Systematische Auslegung	252
4. Teleologische Auslegung und Grenzen der Vorwirkung	253
5. Reichweite der Schuldenbremse, Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG	254
a) Gleichwertigkeit von Ausgaben und erworbener Beteiligung	255
b) Höhenmäßige Begrenzung der Bereinigung	256
c) Zwischenergebnis	257
6. Vorwirkung auf exekutive Gewährleistungsübernahmevereinbarungen	258
7. Subsumtion	260
a) Griechenland-Hilfe und EFSF	260
aa) Darlehens- und Gläubigervereinbarung; EFSF-Rahmenvertrag	260
bb) WfstG und StabMechG	261
b) ESM	262
II. Art. 109 Abs. 2, 110 Abs. 2 GG: Verbot der Herbeiführung einer „Unbeweglichkeit der Haushaltspolitik“	262

III. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2, 79 Abs. 3 GG:
 Haushaltsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung 263

1. Haushaltsverantwortung nach dem Bundesverfassungsgericht 264
2. Einwände und Rechtfertigung 267
 - a) Verknüpfung von Haushaltsverantwortung und Demokratieprinzip 267
 - b) Verbindung zu Art. 79 Abs. 3 GG 269
 - c) Organ- und funktionsadäquate Aufgabenzuordnung 271
 - d) Art. 23 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GG als Verbot von Mandatsgesetzen 272
3. Die verschiedenen Ebenen der Haushaltsverantwortung 274
 - a) Haushaltsverantwortung des Bundestages bei der Zustimmung zu Finanzhilfvereinbarungen 274
 - aa) Bedeutung der Finanzhilfvereinbarung für die Haushaltsautonomie des Bundestages 276
 - bb) Besondere Anforderungen im Zusammenhang mit internationalen Vereinbarungen 278
 - (1) Auslegung internationaler Vereinbarungen 278
 - (2) Vertragliche Vereinbarung von Parlamentsvorbehalten 279
 - b) Haushaltsverantwortung des Bundestages bei der innerstaatlichen Begleitgesetzgebung 280
 - c) Haushaltsverantwortung der Bundesregierung 281
4. Subsumtion 283
 - a) Erste Griechenland-Hilfe 283
 - b) EFSF 284
 - aa) Haushaltsrelevanz der EFSF für die Bundesrepublik Deutschland ... 284
 - bb) EFSF-Rahmenvertrag und StabMechG 284
 - c) ESM 286
 - aa) Haushaltsrelevanz des ESM 286
 - bb) ESM-Vertrag 286
 - (1) Sperrminorität 286
 - (2) Haushaltsrelevante Entscheidungen 288
 - (3) Zwischenergebnis 289
 - cc) ESM-Gesetz und ESM-FinG 290

IV. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: Grenzen der innerparlamentarischen Delegation der Haushaltsverantwortung 290

1. Gewährleistungsgehalt 290
 - a) Recht auf gleiche Teilhabe 290
 - b) Statusgleichheit und innerparlamentarische Delegation von Entscheidungen 292
 - c) Mitwirkung an Entscheidungen von Euro-Finanzhilfeeinrichtungen als Bundestagsangelegenheiten 293
2. Einschränkung der Rechte des Abgeordneten 295

3. Anforderungen an die Einschränkung der Gleichheit des Mandats	296
a) Besonderer Grund und Verhältnismäßigkeit	296
aa) Funktionsfähigkeit des Parlaments	296
bb) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit	297
b) Wahrung der Geschäftsordnungsautonomie	298
4. Subsumtion	298
a) StabMechG	298
aa) § 3 Abs. 3 StabMechG a.F.: Delegation auf ein Sondergremium	298
bb) § 4 StabMechG a.F.: Delegation auf den Haushaltsausschuss	300
cc) StabMechG n.F.	301
b) ESM-FinG	301
 E. Informationsrechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union	303
I. Art. 23 Abs. 2 Satz 1: Mitwirkung des Bundestages	303
II. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG: Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung	304
1. Angelegenheiten der Europäischen Union	304
a) Keine Beschränkung auf die EU als Institution	304
b) Besonderer Bezug zur EU	306
2. Anforderungen an die Unterrichtung	307
a) Umfassende Unterrichtung	307
b) Grenzen der Unterrichtungspflicht	308
aa) Vertraulichkeit der Informationen	308
bb) Völkervertragliche Schweigepflichten	308
cc) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und außenpolitische Handlungsfähigkeit	309
3. Unterrichtungspflicht und völkervertragliche Schweigepflichten	310
4. Subsumtion	311
 Fazit	313
 Literaturverzeichnis	315
 Stichwortverzeichnis	326

Einleitung

Die vorliegende Arbeit unternimmt den Versuch, einen Ausschnitt der Aktivitäten, die die Euro-Staaten seit 2010 zur Bewältigung ihrer Finanzierungsprobleme unternommen haben, mit juristischen Methoden zu erschließen. Die komplexen und vielschichtigen Vorgänge – schlagwortartig häufig als „Euro-Krise“ oder „Staatschuldenkrise“ bezeichnet¹ – lassen sich allerdings keineswegs nur in rechtlichen Kategorien erfassen, sondern können ebenso aus ökonomischer oder politischer Perspektive betrachtet werden.² Auf den ersten Blick scheinen die anderen beiden Disziplinen im Umgang mit der Staatsschuldenkrise leistungstärker. Insbesondere lässt sich allein mit rechtlichen Methoden nicht die grundlegende Frage beantworten, ob der von den Euro-Staaten gewählte Weg, finanzielle Unterstützung unter der Bedingung wirtschafts- und haushaltspolitischer Reformen zu gewähren, gegenüber einem Austritt des betreffenden Euro-Staats aus der Währungsunion vorzuzugwürdig ist. Stattdessen bilden ökonomischer Sachverstand und wirtschaftswissenschaftliche Modelle die unverzichtbare Grundlage für die Entwicklung von Strategien zur Bewältigung der finanziellen und wirtschaftlichen Probleme der Euro-Staaten. Genauso wichtig ist aber politisches Durchsetzungsvermögen, gepaart mit einem entsprechenden Kompass, der einerseits die Vorstellungen der Bürger ernst nimmt und andererseits die Realisierbarkeit von Lösungsvorschlägen in den verschiedenen Verhandlungsforen, die weit über den Währungsraum hinausreichen, im Auge behält. Ökonomie und Politik scheinen daher in viel höherem Maße die Inhalte der gefundenen Lösungen zu beeinflussen als das Recht. Nicht zufällig ist aufgrund der Geschehnisse der letzten Jahre von vielen Seiten beklagt worden, dass der Ver-

¹ Mit Überlegungen zum Krisenbegriff und seiner Funktion als analytischer Kategorie leitet *F. Schorkopf* seinen Bericht auf der Jahrestagung 2011 in Münster ein: *F. Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: *VVDStRL* (71) 2011, (1–8) mit zahlreichen weiteren Nachweisen. Speziell zur Einordnung der Entwicklungen auf den Finanzmärkten seit 2007 als Krise auch *K. Dyson*, Krise? Welche Krise? Wessen Krise?, in: *APuZ* (43) 2010, 19 (20 ff.).

² Für die ökonomische Perspektive kann etwa auf das Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus dem Jahr 2011 verwiesen werden, *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Verantwortung für Europa wahrnehmen (2011), dort insbesondere das dritte Kapitel. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht siehe nur *C. B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 8. Aufl. (2011), S. 668 ff. Zudem sind die Beiträge von *H.–W. Sinn* zu nennen: *H.–W. Sinn*, Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa, in: *ifo Schnelldienst* (Sonderausgabe zu Heft 10) 2010, 3 (4 ff.); *H.–W. Sinn*, Rescuing Europe, in: *CESifo Forum Special Issue* (11) 2010, 1 (passim). Ein prominentes Beispiel für die Auseinandersetzung mit den Geschehnissen aus politisch-philosophischer Perspektive ist *J. Habermas*, Zur Verfassung Europas (2011), S. 39 ff.

bindlichkeitsanspruch des Rechts stark unter ökonomischen und politischen Zwängen gelitten habe.³

Gleichwohl leistet auch das Recht einen wichtigen Beitrag zum Umgang mit der Staatsschuldenkrise. Es stellt die Instrumente, vom einfachen Vertrag bis zur komplexen Kapitalgesellschaft, zur Verfügung, um die nach ökonomischen und politischen Maßstäben gefundenen Lösungen festzuhalten und umzusetzen. Diese Instrumente sind eingebettet in ein juristisches Umfeld, zu dem etwa Auslegungsregeln gehören, die fein danach differenzieren, ob es sich um hoheitliche Handlungsformen oder Verträge nach englischem Recht oder nach Völkerrecht handelt, das aber auch Regelungen über die Organe in juristischen Personen umfasst. Dadurch steht bereits eine grobe Struktur zur Verfügung, mit deren Hilfe die verschiedenen beteiligten Interessen koordiniert werden können. Dass im Umgang mit der Staatsschuldenkrise höchst unterschiedliche Handlungsformen, die zudem verschiedenen Rechtsordnungen unterliegen, zum Einsatz gekommen sind, führt besonders deutlich vor Augen, wie sehr sich die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch die europäische Integration auch für die Staaten erweitert haben.⁴

Ferner zeigt das Recht Grenzen auf, die auch unter Hinweis auf vermeintliche ökonomische oder politische Zwänge nicht überschritten werden dürfen.⁵ Die Einhaltung dieser Grenzen ist kein Selbstzweck. Soweit sie in nationalen Verfassungen oder dem europäischen Primärrecht niedergelegt sind, spiegeln sie idealerweise einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Befugnisse der Staaten und der Europäischen Union wider. Sie sind ihrerseits von einer ökonomischen und politischen Rationalität unterfüttert und sind häufig die Lehren aus historischen Erfah-

³ Etwa *P. Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR X, 3. Aufl. (2012), § 214 Rn. 76 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: NZZ v. 21. 6. 2010, 33; *H. Kube/E. Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, in: NJW 2010, 1911 (1916); andeutungsweise auch *P.-C. Müller-Graff*, Einander ausgeliefert auf Gedeih und Verderb, in: FAZ v. 20. 5. 2010, 8. Starken Widerhall hat insofern die Aussage des französischen Europaministers *P. Lellouche* in einem Interview in der Financial Times v. 28. 5. 2010 gefunden, dass man de facto die europäischen Verträge geändert habe.

⁴ So beruhen die bilateralen Darlehen zwischen den Euro-Staaten und Griechenland ebenso wie die EFSF-Rahmenvereinbarung auf Verträgen, die englischem Recht unterliegen. Gerade bei der Gestaltung der Darlehensvereinbarung mit Griechenland und der zugehörigen Gläubigervereinbarung zwischen den Euro-Staaten konnte auf die im englischen Bankrecht häufig verwendeten Formularverträge für Konsortialkredite zurückgegriffen werden. Weiterhin wurde zur Bündelung und Koordination der Finanzkraft der Euro-Staaten eine *Société Anonyme* nach luxemburgischem Recht gegründet und der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus in die Hände einer völkerrechtlichen internationalen Organisation gegeben. Hinzu kommen noch die unionsrechtlichen Handlungsformen, namentlich Beschlüsse im Defizitverfahren und die Verordnung zur Errichtung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus.

⁵ Siehe den Hinweis bei *W. Dürmer*, Verfassungsbindung deutscher Europapolitik, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR X, 3. Aufl. (2012), § 216 Rn. 2: „[...] dürfte in keinem anderen Mitgliedstaat der Union die Vorstellung derart ausgeprägt sein wie in Deutschland, die maßgeblichen Vorgaben und Grenzen der Europapolitik seien im Kern durch Verfassungsrecht vorgegeben oder ließen sich mit den Mitteln des Rechts bändigen.“

rungen. Ihre Einhaltung und, in einem übergeordneten Sinne, die Achtung des Verbindlichkeitsanspruchs des Rechts müssen daher in einer Union, die Rechtsstaatlichkeit zu ihren grundlegenden Werten zählt und ihren Bürgern und Bürgerinnen einen Raum des Rechts bieten will, ebenso verteidigt werden wie in der der Rechtsstaatlichkeit grundgesetzlich verpflichteten Bundesrepublik Deutschland.

Um diesen Funktionen des Rechts gerecht zu werden, ist zunächst einmal die Kenntnis sowohl von den Grundlagen und Inhalten der gewählten rechtlichen Handlungsformen als auch von den einzuhaltenden höherrangigen Rechtsmaßstäben notwendig. Beides ist mit Schwierigkeiten verbunden. Im Umgang mit der Staatsschuldenkrise haben die Euro-Staaten Rechtsakte in hoher Frequenz erlassen und geändert; dies in verschiedenen Sprachen und nicht immer mit einem wünschenswerten Maß an Öffentlichkeit. Die Vorgaben des Grundgesetzes wie auch des primären Unionsrechts zeichnen sich wiederum durch einen hohen Abstraktionsgrad aus, der es jenseits einer gefestigten Rechtsprechung oder rechtswissenschaftlichen Erschließung erschwert, eindeutige und konkrete Aussagen zweifelsfrei abzuleiten.⁶ Die vorliegende Arbeit soll daher zur Bewältigung dieser skizzierten Probleme im juristischen Umgang mit der Staatsschuldenkrise beitragen. Denn selbst in der Krise können weder Ökonomie noch Politik es sich leisten, das Recht zu ignorieren.

⁶ Überdies steht gerade die Auslegung unbestimmter Verfassungsbegriffe in hohem Maße unter dem Einfluss ökonomischer Theorien, dazu *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht (1993), S. 4.