

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014

- 2 BvR 1390/12 -

- 2 BvR 1421/12 -

- 2 BvR 1438/12 -

- 2 BvR 1439/12 -

- 2 BvR 1440/12 -

- 2 BvR 1824/12 -

- 2 BvE 6/12 -

1. Durch die Haftungsbegrenzung nach Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Verbindung mit Anhang II des Vertrages sowie durch die gemeinsame Auslegungserklärung der Vertragsparteien des ESM-Vertrages vom 27. September 2012 (BGBl II S. 1086) und die gleichlautende einseitige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (BGBl II S. 1087) ist hinreichend sichergestellt, dass durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus keine unbegrenzten Zahlungsverpflichtungen begründet werden.
2. Der Gesetzgeber ist mit Blick auf die Zustimmung zu Artikel 4 Absatz 8 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus verpflichtet, haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus fristgerecht und vollständig nachkommen kann.
3. Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus stehen in der Auslegung der Erklärungen vom 27. September 2012 einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch den Deutschen Bundestag und seiner umfassenden Unterrichtung nicht entgegen.
4. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages setzt voraus, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen wird. Da der Beitritt neuer Mitglieder zum Europäischen Stabilitätsmechanismus nach Artikel 44 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe k des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus einen einstimmigen Gouverneursratsbeschluss erfordert, besteht die Möglichkeit sicherzustellen, dass die gegenwärtig gegebene und verfassungsrechtlich geforderte Vetoposition der Bundesrepublik Deutschland auch unter veränderten Umständen erhalten bleibt.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVR 1390/12 -
- 2 BVR 1421/12 -
- 2 BVR 1438/12 -
- 2 BVR 1439/12 -
- 2 BVR 1440/12 -
- 2 BVR 1824/12 -
- 2 BVE 6/12 -

Verkündet
am 18. März 2014
Kunert
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle



Im Namen des Volkes

In den Verfahren

I. über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn Dr. G...,

- Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Bub,
Promenadeplatz 9, 80333 München,
- 2. Prof. Dr. Dietrich Murswiek -

- gegen 1. das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978),
2. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981),
3. das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918),
4. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),

5. das Unterlassen der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die TARGET2-Salden der Höhe nach begrenzt, regelmäßig ausgeglichen und abgebaut werden müssen,
6. das Unterlassen der Bundesregierung, auf eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Europäischen Systems der Zentralbanken hinzuwirken, so dass die Geldschöpfung einer nationalen Zentralbank prozentual nicht den nationalen Kapitalanteil an der Europäischen Zentralbank übersteigen darf.

- 2 BVR 1390/12 -,

II. über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn Dr. B...,
2. des Herrn Prof. Dr. H...,
3. des Herrn Prof. Dr. N...,
4. des Herrn Prof. Dr. S ...,
5. des Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. S...,

- Bevollmächtigter zu 1. bis 3. und 5.: Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider,
Treiberpfad 28, 13469 Berlin -

gegen das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011

- a) zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978),
- b) das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981),
- c) das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918),
- d) das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),
- e) die sechs Rechtsakte (Sixpack) der Europäischen Union zur Verstärkung der Haushaltsdisziplin der Mitglieder der Euro-Gruppe, nämlich

- aa) Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 1),
- bb) Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 8),
- cc) Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 12),
- dd) Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 25),
- ee) Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 33) und
- ff) Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 41),
- f) die Anwendung und Beachtung des Euro-Plus-Paktes für „Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“ (vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, EUCO 10/1/11 REV 1, Anlage I) in Deutschland,
- g) die Geldmengenerweiterung durch Überschüttung des Geldmarktes mit Krediten, die gegen nicht hinreichende Sicherheiten ausgegeben werden, zum Zwecke der mittelbaren Staatsfinanzierung und Bankensanierung durch die Europäische Zentralbank,
- h) die Einrichtung des TARGET2-Systems der Abwicklung des Zahlungsverkehrs zwischen den nationalen Zentralbanken,
- i) das Unterlassen der Bundesregierung, Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV beim Europäischen Gerichtshof gegen die Entgegennahme von Staatsanleihen als Sicherheiten für Zentralbankkredite, sofern diese Maßnahmen der Staatsfinanzierung dienen, zu erheben,

- j) das Unterlassen der Bundesregierung, Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV beim Europäischen Gerichtshof gegen das TARGET2-System zu erheben.

- 2 BVR 1421/12 -,

III. über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn H...,
sowie 11692 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Christoph Degenhart,
Burgstraße 27, 04109 Leipzig,
2. Rechtsanwältin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin,
in Sozietät Schwegler Rechtsanwälte,
Unter den Linden 12, 10117 Berlin,
3. Prof. Dr. Bernhard Kempen,
Rheinblick 1, 53424 Remagen/Oberwinter -

- gegen a) das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981) sowie das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) (BGBl I S. 1918),
b) das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),
c) das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978).

- 2 BVR 1438/12 -,

IV. über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn van A ... ,
sowie 75 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Drosselweg 4, 30559 Hannover,
2. Prof. Dr. Andreas Fisahn,
Grüner Weg 83, 32130 Enger -

- gegen a) Artikel 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),
- b) Artikel 1 des Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978),
- c) Artikel 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981),
- d) das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918).

- 2 BVR 1439/12 -,

V. über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn S...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Arvid Siebert und Katrin Piepho,
in Sozietät Rechtsanwälte kessler&partner,
Martinistraße 57, 28195 Bremen -

- gegen 1. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981),
2. das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918), namentlich § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis Nr. 4 ESMFinG, soweit die dort dem Haushaltsausschuss zugewiesenen Aufgaben nicht dem Plenum des Deutschen Bundestages zugewiesen wurden,
3. das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978),
4. das Unterlassen des Bundesgesetzgebers, durch gesetzliche Bestimmungen sicherzustellen, dass gemeinsame oder abgestimmte Vorgehensweisen zwischen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Europäischen Zentralbank nicht stattfinden,

5. das Unterlassen des Bundesgesetzgebers, durch gesetzliche Bestimmungen sicherzustellen, dass haushaltsrechtlich eine übertragbare Ausgabeermächtigung für den Gesamtbetrag von 190 Milliarden Euro, soweit eine solche noch nicht besteht, im Rahmen des Haushalts für das Jahr 2013 verankert wird und der auf die Bundesrepublik Deutschland entfallende Anteil am Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Höhe von 190 Milliarden Euro bis zum Kapitalabruf in bar vorgehalten wird,
6. das Unterlassen des Bundesgesetzgebers, durch ergänzende gesetzliche Vorschriften zu gewährleisten, dass die Bundesrepublik Deutschland nach dem ESMFinG zustimmungsbedürftige Handlungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus so lange ablehnen muss, bis zuvor beim Europäischen Stabilitätsmechanismus ein effektives und für den Deutschen Bundestag jederzeit nachvollziehbares Risikomanagement eingerichtet sowie gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Wesentlichen den Kriterien des deutschen Handelsgesetzbuches oder eines in Deutschland anerkannten internationalen Rechnungslegungssystems entspricht.

- 2 BVR 1440/12 -,

VI. über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn Prof. Dr. von S ...,
sowie 17 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter zu 1. bis 6. und 8. bis 18.:
Rechtsanwalt Prof. Dr. Markus C. Kerber,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin -

- gegen a) das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978),
- b) das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981) sowie das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 29. Juni 2012 (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918),
- c) das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),

- d) die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 25).

- 2 BVR 1824/12 -,

sowie

VII. über den Antrag, im Organstreitverfahren festzustellen,

1. Artikel 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl II S. 1006),
2. Artikel 1 des Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (BGBl II S. 978),
3. Artikel 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl II S. 981),
4. das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl I S. 1918)

verstoßen gegen Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2, Artikel 23 Absatz 1 und Absatz 2 sowie Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes und verletzen die Antragstellerin in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,
vertreten durch den Vorsitzenden Dr. Gregor Gysi, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Drosselweg 4, 30559 Hannover,
2. Prof. Dr. Andreas Fisahn,
Grüner Weg 83, 32130 Enger -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte:

1. Prof. Dr. Christian Calliess,
2. Prof. Dr. Christoph Möllers,
Adalbertstraße 84, 10997 Berlin,
3. Prof. Dr. Martin Nettesheim,
Horemer 13, 72076 Tübingen -

- 2 BVE 6/12 -

beigetreten in den Verfahren zu I. bis VI.:

Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Christian Calliess,
2. Prof. Dr. Christoph Möllers,
Adalbertstraße 84, 10997 Berlin,
3. Prof. Dr. Martin Nettesheim,
Horemer 13, 72076 Tübingen -

beigetreten in sämtlichen Ver-
fahren, im Verfahren zu VII. auf Seiten des Deutschen Bundestages:

Bundesregierung,
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ulrich Häde,
Lennéstraße 15, 15234 Frankfurt (Oder) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. und 12. Juni 2013 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
2. Die Verfassungsbeschwerden werden in dem unter B.II. genannten Umfang verworfen. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.
3. Der Antrag im Organstreitverfahren der Antragstellerin zu VII. wird verworfen, soweit die Feststellung begehrt wird, dass das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13. September 2012 (Bundesgesetzblatt II Seite 978) Rechte der Antragstellerin zu VII. verletze, weil der Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren beschlossen worden sei, und dass das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (Bundesgesetzblatt I Seite 1918) Rechte der Antragstellerin zu VII. verletze, weil es dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Zuständigkeiten zuweise, die vom Plenum des Deutschen Bundestages wahrzunehmen seien sowie einfache Mehrheiten für Entscheidungen ausreichen lasse, bei denen eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich sei.

Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Das Organstreitverfahren und die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen deutsche und europäische Rechtsakte im Zusammenhang mit der Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Abschluss des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, gegen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank sowie gegen Unterlassungen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung in dem genannten Zusammenhang.

1

I.

1. Auf seiner Tagung vom 28./29. Oktober 2010 einigte sich der Europäische Rat darauf, zur Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise einen „ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“ einzurichten (EUCO 25/1/10 REV 1, Schlussfolgerungen, S. 2). Dessen allgemeine Merkmale legten die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 28. November 2010 fest.

2

a) Am 16./17. Dezember 2010 einigte sich der Europäische Rat grundsätzlich auf eine Änderung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, nach der Art. 136 ein neuer Absatz 3 hinzugefügt werden sollte. Am 17. März 2011 nahm

3

der Deutsche Bundestag den Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zur Herstellung des Einvernehmens von Deutschem Bundestag und Bundesregierung zur Ergänzung von Art. 136 AEUV an (BTDrucks 17/4880; BTPlenprot Nr. 17/96, S. 11015 C). Am 25. März 2011 beschloss der Europäische Rat den (endgültigen) Entwurf eines künftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV mit folgendem Wortlaut (EUCO 10/11, Schlussfolgerungen, Anlage II, S. 21 ff.):

(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.

Die Bestimmung ist nach Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 1. Mai 2013 in Kraft getreten (vgl. BGBl II S. 1047).

b) Den in der Folge erarbeiteten - ersten - Entwurf eines Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV) unterzeichneten die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 11. Juli 2011. Am 21. Juli 2011 kamen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets überein, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität und den künftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit weiteren Instrumenten auszustatten. Die entsprechenden Nachverhandlungen wurden am 2. Februar 2012 mit der erneuten Unterzeichnung des - zweiten - Entwurfs des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus abgeschlossen (vgl. BTDrucks 17/9045, S. 29).

Mit dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gründen die Vertragsparteien (ESM-Mitglieder) den Europäischen Stabilitätsmechanismus als internationale Finanzinstitution (Art. 1 ESMV). Dieser soll einem ESM-Mitglied unter strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen Stabilitätshilfe gewähren dürfen (Art. 12 ESMV), wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar erscheint; in Betracht kommen vorsorgliche Finanzhilfen in Form einer vorsorglichen bedingten Kreditlinie oder eine Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (Art. 14 ESMV), die Gewährung von Finanzhilfen mittels Darlehen zum Zwecke der Rekapitalisierung von Finanzinstituten (Art. 15 ESMV) oder allgemein zugunsten eines ESM-Mitglieds (Art. 16 ESMV) sowie der Ankauf von Staatsanleihen eines ESM-Mitglieds am Primär- oder Sekundärmarkt (Art. 17, 18 ESMV). Für das Verfahren ist in Art. 13 ESMV vorgesehen, dass nach dem Eingang des Stabilitätshilfeersuchens von der Europäischen Kommission im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank das Bestehen einer Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten, die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung und der tatsächliche oder potenzielle Finanzierungsbedarf des betreffenden ESM-Mitglieds bewertet werden. Auf der Grundlage des Ersuchens und dieser Bewertung beschließt

der Gouverneursrat (vgl. Art. 5 ESMV) sodann, ob dem betroffenen ESM-Mitglied eine Stabilitätshilfe zu gewähren ist. Fällt die Entscheidung positiv aus, so handelt die Europäische Kommission - im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds - mit dem betreffenden ESM-Mitglied ein Memorandum of Understanding (MoU) aus, in dem die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden. Die Europäische Kommission unterzeichnet das Memorandum of Understanding im Namen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, vorbehaltlich der Zustimmung des Gouverneursrats. Die Europäische Kommission wird - im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds - damit betraut, die Einhaltung der mit der Finanzhilfe verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen zu überwachen. Die für das vorliegende Verfahren wesentlichen Bestimmungen lauten (vgl. BGBl II 2012 S. 981 ff.):

Artikel 3

Zweck

Zweck des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, indem er Finanzinstrumente begibt oder mit ESM-Mitgliedern, Finanzinstituten oder sonstigen Dritten finanzielle oder sonstige Vereinbarungen oder Übereinkünfte schließt.

Artikel 4

Aufbau und Abstimmungsregeln

(1) Der ESM hat einen Gouverneursrat und ein Direktorium sowie einen Geschäftsführenden Direktor [...].

(2) Der Gouverneursrat und das Direktorium beschließen nach Maßgabe dieses Vertrags in gegenseitigem Einvernehmen, mit qualifizierter Mehrheit oder mit einfacher Mehrheit. [...]

(3) Die Annahme eines Beschlusses in gegenseitigem Einvernehmen erfordert die Einstimmigkeit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder. [...]

(4) Abweichend von Absatz 3 wird in Fällen, in denen die Europäische Kommission und die EZB beide zu dem Schluss gelangen, dass die Unterlassung der dringlichen Annahme eines Beschlusses zur Gewährung oder Durchführung von Finanzhilfe in aller Eile gemäß der Regelung in den Artikeln 13 bis 18 die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets bedrohen würde, ein Dringlichkeitsabstimmungsverfahren angewandt. Die Annahme eines Beschlusses in gegenseitigem Einvernehmen durch den Gouverneursrat gemäß Artikel 5 Absatz 6 Buchstaben f und g und durch das Direktorium nach diesem Dringlichkeitsverfahren

erfordert eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen.

Wird das in Unterabsatz 1 genannte Dringlichkeitsverfahren angewandt, so wird eine Übertragung vom Reservefonds und/oder vom eingezahlten Kapital in einen Notfallreservefonds vorgenommen, um einen zweckbestimmten Puffer zur Abdeckung der Risiken zu bilden, die sich aus der im Dringlichkeitsverfahren gewährten Finanzhilfe ergeben. Der Gouverneursrat kann beschließen, den Notfallreservefonds aufzulösen und seinen Inhalt auf den Reservefonds und/oder das eingezahlte Kapital rückzuübertragen.

(5) Für die Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit sind 80 % der abgegebenen Stimmen erforderlich.

(6) Für die Annahme eines Beschlusses mit einfacher Mehrheit ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.

(7) Die Stimmrechte eines jeden ESM-Mitglieds, die von dessen Beauftragten oder dem Vertreter des Letztgenannten im Gouverneursrat oder im Direktorium ausgeübt werden, entsprechen der Zahl der Anteile, die dem betreffenden Mitglied gemäß Anhang II am genehmigten Stammkapital des ESM zugeteilt wurden.

(Der Bundesrepublik Deutschland wurden gemäß Anhang II am genehmigten Stammkapital des ESM 1.900.248 Anteile von insgesamt 7.000.000 Anteilen (= 27,1464 %) zugeteilt.)

(8) Versäumt es ein ESM-Mitglied, den Betrag, der aufgrund seiner Verpflichtungen im Zusammenhang mit eingezahlten Anteilen oder Kapitalabrufen nach Maßgabe der Artikel 8, 9 und 10 oder im Zusammenhang mit der Rückzahlung der Finanzhilfe nach Maßgabe der Artikel 16 oder 17 fällig werden, in voller Höhe zu begleichen, so werden sämtliche Stimmrechte dieses ESM-Mitglieds so lange ausgesetzt, bis die Zahlung erfolgt ist. Die Stimmrechtsschwellen werden entsprechend neu berechnet.

Artikel 5

Gouverneursrat

(1) Jedes ESM-Mitglied ernennt ein Mitglied des Gouverneursrats und ein stellvertretendes Mitglied des Gouverneursrats. [...] Das Mitglied des Gouverneursrats ist ein Regierungsmitglied des jeweiligen ESM-Mitglieds mit Zuständigkeit für die Finanzen. [...]

(6) Der Gouverneursrat fasst die folgenden Beschlüsse im gegenseitigen Einvernehmen: [...]

b) Auflage neuer Anteile zu anderen Konditionen als zum Nennwert nach Maßgabe des Artikels 8 Absatz 2; [...]

f) Gewährung von Stabilitätshilfe durch den ESM einschließlich der in dem Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 3 festgelegten wirtschaftspolitischen Auflagen sowie Wahl der Instrumente und Festlegung der Finanzierungsbedingungen nach Maßgabe der Artikel 12 bis 18; [...]

i) Änderungen an der Liste der Finanzhilfelinstrumente, die der ESM nutzen kann, nach Maßgabe des Artikels 19; [...]

l) Anpassungen dieses Vertrags, die unmittelbar infolge des Beitritts neuer Mitglieder erforderlich werden, einschließlich Änderungen an der Kapitalverteilung zwischen den ESM-Mitgliedern und an der Berechnung dieser Verteilung als unmittelbare Folge des Beitritts eines neuen Mitglieds zum ESM nach Maßgabe des Artikels 44 und

m) Übertragung der in diesem Artikel genannten Aufgaben auf das Direktorium.

Artikel 6

Direktorium

(1) Jedes Mitglied des Gouverneursrats ernennt aus einem Personenkreis mit großem Sachverstand im Bereich der Wirtschaft und der Finanzen ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied des Direktoriums. [...]

(5) Soweit in diesem Vertrag nicht anders vorgesehen, beschließt das Direktorium mit qualifizierter Mehrheit. Beschlüsse, die auf Grundlage von Befugnissen, die der Gouverneursrat delegiert hat, zu fassen sind, werden gemäß den einschlägigen Abstimmungsregeln in Artikel 5 Absätze 6 und 7 angenommen. [...]

Artikel 7

Geschäftsführender Direktor

(1) Der Geschäftsführende Direktor wird vom Gouverneursrat aus einem Kreis von Kandidaten ernannt, die die Staatsangehörigkeit eines ESM-Mitglieds, einschlägige internationale Erfahrung und großen Sachverstand im Bereich der Wirtschaft und der Finanzen besitzen. Der Geschäftsführende Direktor darf während seiner Amtszeit weder Mitglied noch stellvertretendes Mitglied des Gouverneursrats oder des Direktoriums sein. [...]

Artikel 8

Genehmigtes Stammkapital

(1) Das genehmigte Stammkapital beträgt 700 Milliarden EUR. [...]

(2) Das genehmigte Stammkapital wird in eingezahlte Anteile und abrufbare Anteile unterteilt. Der anfängliche Gesamtnennwert der eingezahlten Anteile beläuft sich auf 80 Milliarden EUR. Die Anteile des genehmigten Stammkapitals am anfänglich gezeichneten Stammkapital werden zum Nennwert ausgegeben. Andere Anteile werden zum Nennwert ausgegeben, sofern der Gouverneursrat nicht unter besonderen Umständen eine anderweitige Ausgabe beschließt. [...]

(4) Die ESM-Mitglieder verpflichten sich unwiderruflich und uneingeschränkt, ihren Beitrag zum genehmigten Stammkapital gemäß ihrem Beitragsschlüssel in Anhang I zu leisten. Sie kommen sämtlichen Kapitalabrufen gemäß den Bedingungen dieses Vertrages fristgerecht nach.

(5) Die Haftung eines jeden ESM-Mitglieds bleibt unter allen Umständen auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs begrenzt. Kein ESM-Mitglied haftet aufgrund seiner Mitgliedschaft für die Verpflichtungen des ESM. Die Verpflichtung der ESM-Mitglieder zur Leistung von Kapitalbeiträgen zum genehmigten Stammkapital gemäß diesem Vertrag bleibt unberührt, falls ein ESM-Mitglied Finanzhilfe vom ESM erhält oder die Voraussetzungen dafür erfüllt.

Artikel 9

Kapitalabrufe

(1) Der Gouverneursrat kann genehmigtes nicht eingezahltes Kapital jederzeit abrufen und den ESM-Mitgliedern eine angemessene Frist für dessen Einzahlung setzen.

(2) Das Direktorium kann genehmigtes nicht eingezahltes Kapital durch Beschluss mit einfacher Mehrheit abrufen, um die Höhe des eingezahlten Kapitals wiederherzustellen, wenn diese durch das Auffangen von Verlusten unter den in Artikel 8 Absatz 2 festgelegten Betrag - der vom Gouverneursrat gemäß dem Verfahren nach Artikel 10 geändert werden kann - abgesunken ist, und den ESM-Mitgliedern eine angemessene Frist für dessen Einzahlung setzen.

(3) Der Geschäftsführende Direktor ruft genehmigtes nicht eingezahltes Kapital rechtzeitig ab, falls dies notwendig ist, damit der ESM bei planmäßigen oder sonstigen fälligen Zahlungsverpflichtungen gegenüber Gläubigern des ESM nicht in Verzug gerät. Der Geschäftsführende Direktor setzt das Direktorium und den Gouverneursrat über jeden derartigen Abruf in Kenntnis. Wird ein potenzieller Fehlbetrag in den Mitteln des ESM entdeckt, so führt der Geschäftsführende Direktor (einen) entsprechende(n) Abruf(e) baldmöglichst durch, um sicherzustellen, dass der ESM über ausreichende Mittel verfügt, um fällige Zahlungen an Gläubiger fristgerecht und in voller Höhe leisten zu können. Die ESM-Mitglieder verpflichten sich unwiderruflich und uneingeschränkt, Kapital, das der Geschäftsführende Direktor gemäß diesem Absatz von ihnen abrufen, innerhalb von sieben Tagen ab Erhalt der Aufforderung einzuzahlen. [...]

Artikel 10

Veränderungen des genehmigten Stammkapitals

(1) Der Gouverneursrat überprüft das maximale Darlehensvolumen und die Angemessenheit des genehmigten Stammkapitals des ESM regelmäßig, mindestens jedoch alle fünf Jahre. Er kann beschließen, das genehmigte Stammkapital zu verändern und Artikel 8 und Anhang II entsprechend zu ändern. Dieser Beschluss tritt in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben. Die neuen Anteile werden den ESM-Mitgliedern nach dem in Artikel 11 und Anhang I vorgesehenen Beitragsschlüssel zugeteilt. [...]

Artikel 12

Grundsätze

(1) Ist dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar, so kann der ESM einem ESM-Mitglied unter strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen Stabilitätshilfe gewähren. Diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen.

(2) Unbeschadet des Artikels 19 kann die ESM-Stabilitätshilfe mittels der in den Artikeln 14 bis 18 vorgesehenen Instrumente gewährt werden.

(3) Ab 1. Januar 2013 enthalten alle neuen Staatsschuldtitel des Euro-Währungsgebiets mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln, die so ausgestaltet sind, dass gewährleistet wird, dass ihre rechtliche Wirkung in allen Rechtsordnungen des Euro-Währungsgebiets gleich ist.

Artikel 23

Dividendenpolitik

(1) Das Direktorium kann mit einfacher Mehrheit beschließen, eine Dividende an die ESM-Mitglieder auszuschütten, falls die Summe aus eingezahltem Kapital und Reservefonds die für die Aufrechterhaltung der Darlehenskapazität des ESM erforderliche Höhe übersteigt und wenn die Anlageerträge nicht benötigt werden, um einen Zahlungsausfall gegenüber den Gläubigern zu verhindern. [...]

Artikel 25

Deckung von Verlusten

(1) Verluste aus den Operationen des ESM werden beglichen

a) zunächst aus dem Reservefonds,

b) sodann aus dem eingezahlten Kapital und

c) an letzter Stelle mit einem angemessenen Betrag des genehmigten nicht eingezahlten Kapitals, der nach Maßgabe des Artikels 9 Absatz 3 abgerufen wird.

(2) Nimmt ein ESM-Mitglied die aufgrund eines Kapitalabrufs gemäß Artikel 9 Absätze 2 oder 3 erforderliche Einzahlung nicht vor, so ergeht an alle ESM-Mitglieder ein revidierter erhöhter Kapitalabruf, um sicherzustellen, dass der ESM die Kapitaleinzahlung in voller Höhe erhält. Der Gouverneursrat beschließt geeignete Schritte, um sicherzustellen, dass das betreffende ESM-Mitglied seine Schuld gegenüber dem ESM innerhalb vertretbarer Zeit begleicht. Der Gouverneursrat hat das Recht, auf den überfälligen Betrag Verzugszinsen zu erheben.

(3) Begleicht ein ESM-Mitglied eine in Absatz 2 genannte Schuld gegenüber dem ESM, so wird das überschüssige Kapital gemäß den vom Gouverneursrat zu beschließenden Vorschriften an die anderen ESM-Mitglieder zurückgezahlt. [...]

Artikel 32

Rechtsstatus, Vorrechte und Befreiungen

[...] (5) Die Archive des ESM und sämtliche Unterlagen, die sich im Eigentum oder im Besitz des ESM befinden, sind unverletzlich.

(6) Die Geschäftsräume des ESM sind unverletzlich. [...]

(9) Der ESM ist von jeglicher Zulassungs- oder Lizenzierungspflicht, die nach dem Recht eines ESM-Mitglieds für Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsunternehmen oder sonstige der Zulassungs- oder Lizenzierungspflicht sowie der Regulierung unterliegende Unternehmen gilt, befreit. [...]

Artikel 34

Berufliche Schweigepflicht

Die Mitglieder und früheren Mitglieder des Gouverneursrats und des Direktoriums sowie alle anderen Personen, die für den ESM oder in Zusammenhang damit tätig sind oder tätig waren, geben keine der beruflichen Schweigepflicht unterliegenden Informationen weiter. Auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit dürfen sie keine der beruflichen Schweigepflicht unterliegenden Informationen weitergeben.

Artikel 35

Persönliche Immunitäten

(1) Im Interesse des ESM genießen der Vorsitzende des Gouverneursrats, die Mitglieder des Gouverneursrats, die stellvertretenden Mitglieder des Gouverneursrats, die Mitglieder des Direktoriums, die stellvertretenden Mitglieder des Direktoriums sowie der Geschäftsführende Direktor und die anderen Bediensteten des ESM Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen und Unverletzlichkeit hinsichtlich ihrer amtlichen Schriftstücke und Unterlagen.

(2) Der Gouverneursrat kann die durch diesen Artikel gewährten Immunitäten des Vorsitzenden des Gouverneursrats, der Mitglieder des Gouverneursrats, der stellvertretenden Mitglieder des Gouverneursrats, der Mitglieder des Direktoriums, der stellvertretenden Mitglieder des Direktoriums sowie des Geschäftsführenden Direktors in dem Maße und zu den Bedingungen, die er bestimmt, aufheben.

(3) Der Geschäftsführende Direktor kann diese Immunität hinsichtlich eines jeden Bediensteten des ESM außer seiner selbst aufheben.

(4) Jedes ESM-Mitglied trifft unverzüglich alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um diesen Artikel in seinem eigenen Recht in Kraft zu setzen, und unterrichtet den ESM entsprechend. [...]

Artikel 37

Auslegung und Streitbeilegung

(1) Alle Fragen der Auslegung oder Anwendung der Bestimmungen dieses Vertrages und der Satzung des ESM, die zwischen einem ESM-Mitglied und dem ESM

oder zwischen ESM-Mitgliedern auftreten, werden dem Direktorium zur Entscheidung vorgelegt.

(2) Der Gouverneursrat entscheidet über alle Streitigkeiten zwischen einem ESM-Mitglied und dem ESM oder zwischen ESM-Mitgliedern über die Auslegung und Anwendung dieses Vertrags, einschließlich etwaiger Streitigkeiten über die Vereinbarkeit der vom ESM gefassten Beschlüsse mit diesem Vertrag. Das Stimmrecht des Mitglieds (der Mitglieder) des Gouverneursrats, das das/die betroffene(n) ESM-Mitglied(er) vertritt, wird bei der Abstimmung des Gouverneursrats über eine solche Entscheidung ausgesetzt und die zur Abstimmung des Gouverneursrats über diese Entscheidung notwendige Stimmrechtsschwelle wird entsprechend neu berechnet.

(3) Ficht ein ESM-Mitglied die in Absatz 2 genannte Entscheidung an, so wird die Streitigkeit beim Gerichtshof der Europäischen Union anhängig gemacht. Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ist für die Parteien dieses Rechtsstreits verbindlich; diese treffen innerhalb der vom Gerichtshof festgelegten Frist die erforderlichen Maßnahmen, um dem Urteil nachzukommen.

Artikel 44

Beitritt

Anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht der Beitritt zu diesem Vertrag nach Maßgabe des Artikels 2 auf Antrag hin offen; dieser Antrag wird von dem betreffenden Mitgliedstaat der Europäischen Union an den ESM gerichtet, nachdem der Rat der Europäischen Union gemäß Artikel 140 Absatz 2 AEUV beschlossen hat, die für diesen Mitgliedstaat geltende Ausnahmeregelung betreffend die Teilnahme am Euro aufzuheben. Der Gouverneursrat genehmigt den Beitrittsantrag des neuen ESM-Mitglieds und die damit zusammenhängenden ausführlichen technischen Regelungen sowie die Anpassungen, die als unmittelbare Folge des Beitritts an diesem Vertrag vorzunehmen sind. Nach Genehmigung des Antrags auf Beitritt durch den Gouverneursrat treten neue ESM-Mitglieder nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Verwahrer bei, der die anderen ESM-Mitglieder davon in Kenntnis setzt.

Ein ausdrückliches Austritts- oder Kündigungsrecht enthält der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht. 7

Der ESM-Vertrag ist am 27. September 2012 in Kraft getreten (BGBl II S. 1086); der Europäische Stabilitätsmechanismus hat seine operative Arbeit mit dem erstmaligen Zusammentreten des ESM-Gouverneursrats am 8. Oktober 2012 aufgenommen. 8

2. Als weitere Maßnahme zur Beilegung der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise wurde am 2. März 2012 der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV) unterzeichnet, dessen Vertragstext auszugsweise wie folgt lautet (BGBl II S. 1006 ff.): 9

Artikel 1

(1) Mit diesem Vertrag kommen die Vertragsparteien als Mitgliedstaaten der Euro-

päischen Union überein, die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessern sollen und dadurch zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt beitragen. [...]

Artikel 2

(1) Dieser Vertrag wird von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, insbesondere mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, und mit dem Recht der Europäischen Union, einschließlich dem Verfahrensrecht, wann immer der Erlass von Sekundärgesetzgebung erforderlich ist, angewandt und ausgelegt.

(2) Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er lässt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt.

Artikel 3

(1) Die Vertragsparteien wenden zusätzlich zu ihren sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebenden Verpflichtungen und unbeschadet dieser Verpflichtungen die in diesem Absatz festgelegten Vorschriften an:

a) Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.

b) Die Regel unter Buchstabe a gilt als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, entspricht. Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden. Die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung werden dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt entsprechend auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient und die eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen einschließt.

c) Die Vertragsparteien dürfen nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen.

d) Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann die Untergrenze des in Buchstabe b angegebenen mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen.

e) Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen.

(2) Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam. Die Vertragsparteien richten auf nationaler Ebene den in Absatz 1 Buchstabe e genannten Korrekturmechanismus ein und stützen sich dabei auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der - auch unter außergewöhnlichen Umständen - zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen betreffen. Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.

(3) Für die Zwecke dieses Artikels gelten die Begriffsbestimmungen, die in Artikel 2 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt sind.

Zusätzlich dazu gelten für die Zwecke dieses Artikels die folgenden Begriffsbestimmungen:

a) „Jährlicher struktureller Saldo des Gesamtstaats“ ist der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen.

b) „Außergewöhnliche Umstände“ sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Artikel 4

Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei ei-

nem übermäßigen Defizit in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden.

Artikel 5

(1) Eine Vertragspartei, die gemäß den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, legt ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auf, das eine detaillierte Beschreibung der Strukturreformen enthält, die zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits zu beschließen und umzusetzen sind. Inhalt und Form dieser Programme werden im Recht der Europäischen Union festgelegt. Sie werden dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Genehmigung vorgelegt werden und auch innerhalb dieses Rahmens überwacht werden.

(2) Die Umsetzung des Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramms und die mit diesem Programm in Einklang stehenden jährlichen Haushaltspläne werden vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission überwacht werden. [...]

Artikel 7

Die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, verpflichten sich unter uneingeschränkter Einhaltung der Verfahrensvorschriften der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt. Diese Verpflichtung entfällt, wenn zwischen den Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, feststeht, dass eine analog zu den einschlägigen Bestimmungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ist.

Artikel 8

(1) Die Europäische Kommission wird aufgefordert, den Vertragsparteien zu gegebener Zeit einen Bericht über die Bestimmungen vorzulegen, die jede von ihnen gemäß Artikel 3 Absatz 2 erlassen hat. Gelangt die Europäische Kommission, nachdem sie der betreffenden Vertragspartei Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass diese Vertragspartei Artikel 3 Absatz 2 nicht nachgekommen ist, wird der Gerichtshof der Europäischen Union von einer oder mehreren Vertragsparteien mit der Angelegenheit befasst werden. Ist eine Vertragspartei unabhängig vom Bericht der Kommission der Auffassung, dass eine an-

dere Vertragspartei Artikel 3 Absatz 2 nicht nachgekommen ist, so kann sie den Gerichtshof mit der Angelegenheit befassen. In beiden Fällen ist das Urteil des Gerichtshofs für die Verfahrensbeteiligten verbindlich, und diese müssen innerhalb einer vom Gerichtshof festgelegten Frist die erforderlichen Maßnahmen treffen, um dem Urteil nachzukommen.

(2) Ist eine Vertragspartei nach eigener Einschätzung oder aufgrund der Bewertung der Europäischen Kommission der Auffassung, dass eine andere Vertragspartei nicht die in Absatz 1 genannten erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen, so kann sie den Gerichtshof mit der Sache befassen und die Verhängung finanzieller Sanktionen gemäß den von der Europäischen Kommission im Rahmen von Artikel 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegten Kriterien verlangen. Stellt der Gerichtshof fest, dass die betreffende Vertragspartei seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er gegen diese Vertragspartei einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängen, der/das den Umständen angemessen ist und nicht über 0,1 % ihres Bruttoinlandsprodukts hinausgeht. Die gegen eine Vertragspartei, deren Währung der Euro ist, verhängten Beträge sind an den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu entrichten. Anderenfalls werden die Zahlungen an den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union entrichtet.

(3) Dieser Artikel stellt einen Schiedsvertrag zwischen den Vertragsparteien im Sinne des Artikels 273 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar. [...]

Artikel 16

Binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.

Auch der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion enthält kein ausdrückliches Kündigungs- oder Austrittsrecht. Er ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten (vgl. BGBl II S. 162). 10

Das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages (BTDrucks 17/12058), das unter anderem Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und des Stabilitätsratsgesetzes umfasst, ist nach Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag am 31. Januar 2013 (BT-Plenarprotokoll 17/219, S. 27216 f.), Beteiligung des Vermittlungsausschusses (BRDrucks 71/13) und Zustimmung durch den Bundesrat am 5. Juli 2013 (BRDrucks 540/13, BR-Plenarprotokoll 912, S. 369 f.) am 19. Juli 2013 in Kraft getreten (BGBl I S. 2398). 11

3. Am 29. Juni 2012 stimmten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 12

2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (BTDrucks 17/9047), dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in der Fassung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (BTDrucks 17/9045; 17/10126; 17/10172) und dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion in der Fassung der vom Haushaltsausschuss beschlossenen Änderungsvorschläge vom 27. Juni 2012 (BTDrucks 17/9046; 17/10125; 17/10171) jeweils mit einer Mehrheit von mehr als zwei Dritteln der Stimmen zu. Der jeweilige Artikel 1 dieser Gesetze enthält die Zustimmung zu dem entsprechenden Vertrag oder Beschluss. Ergänzend bestimmt das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Wesentlichen (BGBl II S. 981):

Artikel 2

(1) Erhöhungen des genehmigten Stammkapitals nach Artikel 10 Absatz 1 des Vertrags bedürfen zum Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Bereitstellung weiteren Kapitals.

(2) Der deutsche Gouverneur im Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus und im Falle einer Delegation der Entscheidung nach Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe m des Vertrags der deutsche Direktor im Direktorium des Europäischen Stabilitätsmechanismus dürfen einem Beschlussvorschlag zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags nur zustimmen oder sich bei der Abstimmung über einen solchen Beschlussvorschlag der Stimme enthalten, wenn hierzu zuvor durch Bundesgesetz ermächtigt wurde.

(3) Änderungen des Stammkapitals nach Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags und Änderungen des Beitragsschlüssels nach Artikel 11 Absatz 3 und 4 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 6 und Anhang I des Vertrags sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

4. Den Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG), das den finanziellen Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus und die parlamentarischen Beteiligungsrechte bei der laufenden Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus regeln sollte, brachten die Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 20. März 2012 in den Bundestag ein (vgl. BTDrucks 17/9048, S. 4). Der Gesetzentwurf bestand aus vier Paragraphen, wobei § 3 des Entwurfs mit der Überschrift „Beteiligungsrechte“ noch keinen Text, sondern lediglich eine Leerstelle („(1) [...]“) enthielt. In der Begründung heißt es dazu, die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte werde im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens erfolgen. Ein Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 30. April 2012 enthielt Regelungen zur Parlamentsbeteiligung (vgl. Haushalts-

13

ausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 4410). In dieser Ausschussfassung war der Gesetzentwurf Gegenstand einer öffentlichen Anhörung am 7. Mai 2012 (vgl. BTDrucks 17/10172, S. 5) und der zweiten und dritten Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages (vgl. BT-Plenarprotokoll 17/188, S. 22743 f.).

Der Deutsche Bundestag beschloss das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) am 29. Juni 2012 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (BTDrucks 17/9048; 17/10126). Der Bundesrat stimmte am selben Tag zu (BR-Plenarprotokoll 898, S. 312). Gemäß § 1 ESMFinG beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland am Gesamtbetrag des einzuzahlenden Kapitals des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit einem Betrag in Höhe von 21,71712 Milliarden Euro sowie am Gesamtbetrag des abrufbaren Kapitals mit einem Betrag in Höhe von 168,30768 Milliarden Euro. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für das abrufbare Kapital in Höhe von 168,30768 Milliarden Euro Gewährleistungen zu übernehmen. Die Vorschriften des Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus lauten auszugsweise (BGBl I 2012 S. 1918):

14

§ 1

Übernahme des deutschen Anteils am Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus; Veränderung des konsolidierten Darlehensvolumens von Europäischem Stabilitätsmechanismus und Europäischer Finanzstabilisierungsfazilität

(1) Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Beitritt zum Europäischen Stabilitätsmechanismus beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland am Gesamtbetrag des einzuzahlenden Kapitals des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Höhe von 80 Milliarden Euro mit einem Betrag in Höhe von 21,71712 Milliarden Euro sowie am Gesamtbetrag des abrufbaren Kapitals des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Höhe von 620 Milliarden Euro mit einem Betrag in Höhe von 168,30768 Milliarden Euro.

(2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für das abrufbare Kapital in Höhe von 168,30768 Milliarden Euro Gewährleistungen zu übernehmen. Zahlungen auf das abrufbare Kapital sind im Rahmen des Bundeshaushalts zu leisten

1. nach Artikel 9 Absatz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Wiederherstellung der ursprünglichen Höhe des eingezahlten Kapitals, wenn das eingezahlte Kapital durch den Ausgleich eines Zahlungsausfalls unter die vereinbarte Summe von 80 Milliarden Euro fällt;

2. nach Artikel 9 Absatz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Vermeidung eines Verzugs des Europäischen Stabilitätsmechanismus bei der Erfüllung seiner Zahlungsverpflichtungen;

3. nach Artikel 25 Absatz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Rahmen eines vorübergehend revidierten erhöhten Kapitalabrufs;

4. nach Artikel 9 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Gouverneursrats des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch ihren Vertreter im Gouverneursrat einem Beschluss nach Artikel 10 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Veränderung des konsolidierten Darlehensvolumens von Europäischem Stabilitätsmechanismus und Europäischer Finanzstabilisierungsfazilität im Sinne des Artikels 39 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus insoweit zuzustimmen, als Finanzmittel, die für die Durchführung der von der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität bis zum 30. März 2012 zugesagten Notmaßnahmen erforderlich sind, bis zu einer Höhe von 200 Milliarden Euro bei der Berechnung des konsolidierten Darlehensvolumens im Sinne des Artikels 39 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht in Abzug gebracht werden.

§ 4

Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im Europäischen Stabilitätsmechanismus

(1) In Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, wird diese vom Plenum des Deutschen Bundestages wahrgenommen. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung ist insbesondere betroffen

1. bei der Entscheidung nach Artikel 13 Absatz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf deren Hilfsersuchen Stabilitätshilfe in Form einer im Vertrag vorgesehenen Finanzhilfefazilität zu gewähren,

2. bei der Annahme einer Vereinbarung über die Finanzhilfefazilität nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und einer Zustimmung zu einem entsprechenden Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,

3. bei Beschlüssen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens nach Artikel 10 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus; Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bleibt unberührt.

(2) In den Fällen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, darf die Bundesregierung einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem das Plenum hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. Der Vertreter der Bundesregie-

rung hat an der Beschlussfassung teilzunehmen.

(3) Werden gemäß Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe m des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus Aufgaben des Gouverneursrats auf das Direktorium übertragen, gelten die §§ 3 bis 6 entsprechend.

§ 5

Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

(1) In allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages betreffenden Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, in denen eine Entscheidung des Plenums gemäß § 4 nicht vorgesehen ist, wird der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beteiligt. Der Haushaltsausschuss überwacht die Vorbereitung und Durchführung der Vereinbarungen über Stabilitätshilfen.

(2) Der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses bedürfen:

1. Entscheidungen über die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente ohne Änderung des Gesamtfinanzierungsvolumens einer bestehenden Finanzhilfefazilität oder wesentliche Änderungen der Bedingungen der Finanzhilfefazilität,
2. Beschlüsse über den Abruf von Kapital nach Artikel 9 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie die Annahme oder wesentliche Änderung der Regelungen und Bedingungen, die für Kapitalabrufe nach Artikel 9 Absatz 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gelten,
3. die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der einzelnen Finanzhilfefazilitäten nach den Artikeln 14 bis 18, der Preisgestaltungsleitlinien nach Artikel 20 Absatz 2, der Leitlinien für Anleiheoperationen nach Artikel 21 Absatz 2, der Leitlinien für die Anlagepolitik nach Artikel 22 Absatz 1, der Leitlinien für die Dividendenpolitik nach Artikel 23 Absatz 3 und der Vorschriften für die Einrichtung, Verwaltung und Verwendung weiterer Fonds nach Artikel 24 Absatz 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,
4. die ausführlichen Regelungen und Bedingungen für Kapitalveränderungen nach Artikel 10 Absatz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,
5. die Annahme von Bestimmungen oder Auslegungen zur Regelung der beruflichen Schweigepflicht nach Artikel 34 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

Die Bundesregierung darf in diesen Fällen einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Haushaltsausschuss hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Einen entsprechenden Antrag im Haushaltsausschuss kann auch die Bundesregierung stellen. Ohne einen solchen Beschluss des Haushaltsausschusses muss der deutsche Vertreter den

Beschlussvorschlag ablehnen. Der Vertreter der Bundesregierung hat an der Beschlussfassung teilzunehmen.

(3) In den nicht von Absatz 2 erfassten Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren, hat die Bundesregierung den Haushaltsausschuss zu beteiligen und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere bei Beschlüssen über die Auszahlung einzelner Tranchen der gewährten Stabilitätshilfe.

(4) Der von Deutschland nach Artikel 5 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ernannte Gouverneur und dessen Stellvertreter sind verpflichtet, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auf Verlangen mindestens eines Viertels seiner Mitglieder, das mindestens von zwei Fraktionen im Ausschuss unterstützt werden muss, zu informieren und Auskünfte zu erteilen, soweit nicht Tatbestände nach § 6 dieses Gesetzes betroffen sind.

(5) Das Plenum des Deutschen Bundestags kann die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben.

(6) Ein Antrag oder eine Vorlage der Bundesregierung gelten als dem Haushaltsausschuss überwiesen im Sinne der Geschäftsordnung des Bundestages. § 70 der Geschäftsordnung gilt entsprechend, wobei das Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Haushaltsausschusses von mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss unterstützt werden muss.

§ 6

Beteiligung durch ein Sondergremium

(1) Soweit ein Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nach Artikel 18 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus geplant ist, kann die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen. Die besondere Vertraulichkeit liegt vor, sofern bereits die Tatsache der Beratung oder Beschlussfassung geheim gehalten werden muss, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu vereiteln. Die Annahme der besonderen Vertraulichkeit ist von der Bundesregierung zu begründen.

(2) In diesem Fall können die in den §§ 4 und 5 bezeichneten Beteiligungsrechte von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen werden, die vom Deutschen Bundestag für die Dauer einer Legislaturperiode in geheimer Wahl mit der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages gewählt werden (Sondergremium). [...]

§ 7

Unterrichtung durch die Bundesregierung

(1) Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. Sie hat dem Deutschen Bundes-

tag in Angelegenheiten, die seine Kompetenzen betreffen, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen.

(2) Die Bundesregierung übermittelt dem Deutschen Bundestag alle ihr zur Verfügung stehenden Dokumente zur Ausübung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages. Sie übermittelt diese Dokumente auch dem Bundesrat. [...]

(9) Die von Deutschland oder vom deutschen Gouverneur ernannten Vertreter im ESM dürfen sich gegenüber einem Auskunftsverlangen des Deutschen Bundestages sowie seiner Ausschüsse und Mitglieder nicht auf die Schweigepflicht nach Artikel 34 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus berufen.

(10) Die Rechte des Deutschen Bundestages aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union und die Rechte des Bundesrates aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union bleiben unberührt.

5. Mit Urteil vom 27. November 2012 entschied der Gerichtshof der Europäischen Union, dass gegen die Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV weder mit Blick auf das gewählte vereinfachte Änderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV noch hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den sonstigen Regelungen über die Währungsunion, insbesondere Art. 125 AEUV, Bedenken bestünden (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12, Pringle, Slg. 2012, I-0000, Rn. 106 ff.).

15

6. Am 15. und 24. März 2013 einigte sich die Eurogruppe auf Eckpunkte eines Hilfsprogramms für die Republik Zypern. Am 13. April 2013 beantragte das Bundesministerium der Finanzen beim Deutschen Bundestag die Zustimmung gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG) zur Gewährung einer Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität nach Art. 13 Abs. 2 ESMV, zur Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität nach Art. 13 Abs. 3 Satz 3 ESMV sowie zu einem bereits ausgehandelten Memorandum of Understanding nach Art. 13 Abs. 4 ESMV. In der Begründung des Antrags heißt es, „vor dem Hintergrund der politischen Übereinkunft der Eurogruppe vom 24./25. März 2013 und der zwischenzeitlich erfolgten Vorabmaßnahmen zur Restrukturierung des zyprischen Bankensektors“ sehe die Bundesregierung „die Voraussetzungen für die Gewährung einer Finanzhilfe an die Republik Zypern als gegeben an“. Die Kommission habe in Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank „gegenüber der Eurogruppe die Gefährdung der Finanzstabilität der Eurozone bestätigt“ (BTDrucks 17/13060, S. 3 f.). In der von der Bundesregierung als Anlage vorgelegten, im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank erstellten Mitteilung der Europäischen Kommission vom 12. April 2013 heißt es unter anderem, eine Zahlungsunfähigkeit Zyperns hätte „mittelbare Konsequenzen für das Euro-Währungsgebiet insgesamt und könnte erneut Zweifel an der Integrität des Euro-Währungsgebiets aufkommen lassen“ (vgl. BTDrucks 17/13060, S. 20); der Deutsche Bundestag stimmte den Anträgen der Bundesregierung am 18. April 2013

16

zu (BT-Plenarprotokoll 17/234, S. 29179 ff.). Einen Antrag der Beschwerdeführer zu VI. auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hatte das Bundesverfassungsgericht zuvor abgelehnt (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17. April 2013 - 2 BvQ 17/13 -, NVwZ 2013, S. 858 ff.).

Der Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus beschloss am 24. April 2013, der Republik Zypern grundsätzlich Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität zu gewähren (Art. 13 Abs. 2 ESMV). Am 8. Mai 2013 billigte das Direktorium des Europäischen Stabilitätsmechanismus nach Art. 13 Abs. 5 ESMV die mit Zypern ausgehandelte Vereinbarung über die Merkmale der Finanzhilfefazilität („Financial Assistance Facility Agreement between European Stability Mechanism and the Republic of Cyprus and Central Bank of Cyprus“ vom 8. Mai 2013).

17

7. Bereits am 24./25. März 2011 war der „Euro-Plus-Pakt“ vom Europäischen Rat beschlossen worden (EUCO 10/1/11 REV 1, Anlage I). Ausweislich des Vertragstextes und der Schlussfolgerungen soll er darauf abzielen, die wirtschaftliche Säule der Währungsunion zu stärken, eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu erreichen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und dadurch einen höheren Grad an Konvergenz zu erreichen. Der Schwerpunkt soll vor allem auf die Politikbereiche gelegt werden, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung sind (vgl. im Einzelnen BVerfGE 131, 152 ff.).

18

8. Im November 2011 hatte die Europäische Union zudem sechs Sekundärrechtsakte (sog. Sixpack) beschlossen:

19

Die Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 1) gilt nur für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und sieht ein Sanktionssystem zur besseren Durchsetzung der präventiven und der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Euro-Währungsgebiet vor (Art. 1).

20

Die Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 8) gilt ebenfalls nur für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und legt ein Sanktionssystem für die wirksame Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet fest (Art. 1).

21

Die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABI EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 12) stärkt die präventiven Überwachungs- und Koordinationsinstrumente des Stabili-

22

täts- und Wachstumspaktes.

Die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 25) legt detaillierte Regeln für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte und für die Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der Union fest (Art. 1 Abs. 1). Diese Regeln betreffen vor allem die Möglichkeit der Organe der Europäischen Union, bei übermäßigen Ungleichgewichten mittels Empfehlungen auf den betroffenen Mitgliedstaat einzuwirken. 23

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 33) soll durch engere Vorgaben zum Ablauf des Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV die Wirksamkeit der korrektiven Einwirkung bei einem übermäßigen Defizit verbessert werden. 24

Die Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl EU Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 41) zielt mit detaillierten Vorgaben unter anderem für die Systeme des öffentlichen Rechnungswesens, den Einsatz numerischer Haushaltsregeln, die mittelfristige Haushaltsplanung und die Durchführung unabhängiger Analyse und Überwachung auf die Sicherung von Transparenz und Verfügbarkeit der erforderlichen Datengrundlagen als Voraussetzung für die Einhaltung und Durchsetzung der vertraglichen Verpflichtungen hinsichtlich der Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite. 25

9. Der Rat der Europäischen Zentralbank hat im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise insbesondere in den Jahren 2011 und 2012 wiederholt die Anforderungen an die Bonität von notenbankfähigen Wertpapieren als Sicherheiten für Zentralbankkredite gesenkt (vgl. etwa Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 6. Mai 2010 über temporäre Maßnahmen hinsichtlich der Notenbankfähigkeit der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel EZB/2010/3 <ABl EU Nr. L 117 vom 11. Mai 2010, S. 102>; Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 31. März 2011 über temporäre Maßnahmen hinsichtlich der Notenbankfähigkeit der von der irischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel EZB/2011/4 <ABl EU Nr. L 94 vom 8. April 2011, S. 33>; Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 7. Juli 2011 über temporäre Maßnahmen hinsichtlich der Notenbankfähigkeit der von der portugiesischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel EZB/2011/10 <ABl EU Nr. L 182 vom 12. Juli 2011, S. 31>) und zugleich durch zwei umfangreiche langfristige Refinanzierungsgeschäfte zusätzlich etwa eine Billion Euro den Geschäftsbanken zu günstigen Kreditzinsen für drei Jahre zur Verfügung gestellt (vgl. PM EZB vom 8. Dezember 2011, online abrufbar unter www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html); 26

siehe auch www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/index.en.html). Mit dem TARGET2-System betreibt das Europäische System der Zentralbanken ein grenzüberschreitendes Zahlungssystem, mit dem die meisten Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie über 4.000 Geschäftsbanken ihre Zahlungsgeschäfte abwickeln.

II.

1. Mit Urteil vom 12. September 2012 hat der Senat die von den Beschwerdeführern zu I. bis V. sowie von der Antragstellerin zu VII. - im Verfahren des Eilrechtsschutzes Antragstellerin zu VI. - gestellten Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Ratifizierung des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion und die Ausfertigung der innerstaatlichen Zustimmungsgesetze mit der Maßgabe abgelehnt, dass die Ratifikation des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nur erfolgen darf, wenn zugleich völkerrechtlich sichergestellt wird, dass die Regelung des Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages genannte Summe in dem Sinne begrenzt, dass keine Vorschrift dieses Vertrages so ausgelegt werden kann, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden, und dass die Regelungen der Art. 32 Abs. 5, Art. 34 und Art. 35 Abs. 1 ESMV nicht der umfassenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates entgegenstehen (BVerfGE 132, 195 <196 f.>).

27

2. Daraufhin verständigten sich die ESM-Mitglieder auf der Grundlage eines Entwurfs des Bundesministeriums der Finanzen auf eine gemeinsame Erklärung, über die der Deutsche Bundestag am 21. September 2012 unterrichtet wurde (BTDrucks 17/10767, S. 3). Die ESM-Mitglieder gaben diese Erklärung am 27. September 2012, dem Tag des Inkrafttretens des ESM-Vertrages (BGBl II S. 1086) ab. Sie wurde dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union als Verwahrer des Vertrages (Art. 46 ESMV) durch die Regierung der Republik Zypern übermittelt (vgl. BGBl II S. 1086):

28

Die Vertreter der Vertragsparteien des am 2. Februar 2012 unterzeichneten Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die am 26. September 2012 in Brüssel zusammengetreten sind, vereinbarten folgende Auslegungserklärung:

Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Vertrag“) begrenzt sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrags so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des

jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrags übersteigt.

Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages stehen der umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente gemäß den nationalen Vorschriften nicht entgegen.

Die oben genannten Punkte stellen eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der vertragschließenden Staaten dar, durch die Bestimmungen des Vertrags gebunden zu sein.

Zugleich hat die Bundesrepublik Deutschland auch eine einseitige Erklärung gegenüber dem Generalsekretariat abgegeben, die folgenden Wortlaut hat (BGBl II S. 1087):

29

Die Bundesrepublik Deutschland bezieht sich auf die von den Parteien des Vertrages vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus abgegebene und durch Zypern in ihrem Namen mit Verbalnote vom 27. September 2012 dem Ratssekretariat als Verwahrer notifizierte Erklärung, die wie folgt lautet:

Die Vertreter der Vertragsparteien des am 2. Februar 2012 unterzeichneten Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die am 26. September 2012 in Brüssel zusammengetreten sind, vereinbaren folgende Auslegungserklärung:

Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Vertrag“) begrenzt sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrags so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrags übersteigt.

Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages stehen der umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente gemäß den nationalen Vorschriften nicht entgegen.

Die oben genannten Punkte stellen eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der vertragschließenden Staaten dar, durch die Bestimmungen des Vertrags gebunden zu sein.

Die Bundesrepublik Deutschland bestätigt und wiederholt hiermit ausdrücklich diese Erklärung, die sie gemeinsam mit den anderen Vertragsparteien abgegeben hat.

Durch Verbalnote vom 4. Juni 2013 gab das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union als Verwahrer des Vertrages den ESM-Mitgliedern die Notifizierung der einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland förmlich bekannt.

30

3. Mit Beschluss vom 26. September 2012 lehnte der Senat den Erlass einer vom

31

Beschwerdeführer zu I. beantragten Vollstreckungsanordnung ab, da nicht zu erkennen sei, dass es zur Durchsetzung der im Urteil des Senats vom 12. September 2012 enthaltenen Vorgaben einer solchen Anordnung bedürfe (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. September 2012 - 2 BvR 1390/12 -, juris).

4. Mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 hat der Senat die Verfahren abgetrennt, soweit sich die Beschwerdeführer zu I., II., III. und VI. gegen den Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 betreffend Outright Monetary Transactions (OMT), die Ankäufe von Staatsanleihen durch das Europäische System der Zentralbanken am Sekundärmarkt und ein diesbezügliches Unterlassen der Bundesregierung und des Bundestages wenden und soweit die Antragstellerin zu VII. die Feststellung beantragt, dass den Bundestag bestimmte Handlungs- und Unterlassungspflichten im Zusammenhang mit dem genannten Beschluss treffen (2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 und 2 BvE 13/13).

32

III.

Die Beschwerdeführer zu I. bis VI. rügen im Wesentlichen eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG durch die angegriffenen Gesetze. Darüber hinaus rügen der Beschwerdeführer zu I. die Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG und die Beschwerdeführer zu II. die Verletzung von Art. 14 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 4 GG. Die Antragstellerin zu VII. sieht durch den Beschluss des Deutschen Bundestages über die angegriffenen Gesetze Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verletzt und rügt insoweit eine Verletzung eigener Rechte sowie von Rechten des Deutschen Bundestages. Soweit ihr Vortrag nicht bereits im Urteil des Senats über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 12. September 2012 wiedergegeben ist (vgl. BVerfGE 132, 195 <216 ff.>, Rn. 42 ff.), machen sie zur Begründung im Wesentlichen geltend:

33

1. Der Beschwerdeführer zu I. macht geltend, durch die angegriffenen Gesetze - jeweils für sich sowie in ihrem Zusammenwirken - in seinem Grundrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt zu sein. Umgestaltungen der Wirtschafts- und Währungsunion dürften nicht dazu führen, dass die Europäische Union nicht mehr den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG entspreche oder einer der unabänderlichen Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG beeinträchtigt werde. Zur Begründung - soweit er sie nach dem Urteil des Senats vom 12. September 2012 ausdrücklich aufrecht hält - führt er an:

34

a) Mit der Einfügung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV werde das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV und damit ein nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zentraler Mechanismus zur Sicherung der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten in Haushaltsangelegenheiten faktisch beseitigt. Die Vorschrift führe - jedenfalls in Verbindung mit dem ESM-Vertrag - zu einer fundamentalen, mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbaren Umstrukturierung der Währungsunion zu einer umfassenden Haftungs- und Stabilitätsunion. Sie sei im Hinblick auf Zielset-

35

zung, Voraussetzungen und Grenzen des genannten Stabilitätsmechanismus vollkommen unbestimmt und gestatte Transferleistungen in unbegrenzter Höhe.

b) Der ESM-Vertrag - in Verbindung mit dem ESM-Finanzierungsgesetz - könne zu unüberschaubaren, vom Bundestag nicht gesteuerten und verantworteten Belastungen des Bundeshaushalts führen und sei insofern mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages nicht vereinbar. 36

aa) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages werde insbesondere dadurch verletzt, dass der ESM-Vertrag eine völkerrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten begründe, etwaigen Kapitalerhöhungen und Rekapitalisierungen zuzustimmen, wenn diese zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus erforderlich seien. Sollte nämlich das genehmigte Stammkapital von 700 Milliarden Euro zur Erfüllung der Aufgaben des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht (mehr) ausreichen - weil etwa ein großer Staat wie Italien in Zahlungsschwierigkeiten gerate oder das Stammkapital aufgezehrt sei - müsse nach systematischer und teleologischer Auslegung des ESM-Vertrages zwingend eine Kapitalerhöhung oder Rekapitalisierung erfolgen, damit der Europäische Stabilitätsmechanismus seine ihm von den Vertragsparteien zugewiesenen Aufgaben, insbesondere die in der Präambel des Vertrages betonte Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets, auch weiterhin erfüllen könne. Der Bundestag sei in einer solchen Situation völkerrechtlich gebunden und, ungeachtet seiner formalen Beteiligungsrechte, nicht mehr in der Lage, autonom über die Kapitalerhöhung oder Rekapitalisierung zu entscheiden. Der ESM-Vertrag sei daher verfassungswidrig, zumindest aber verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass eine der Höhe nach unbegrenzte Verpflichtung deutscher Staatsorgane, Kapitalerhöhungen und Rekapitalisierungen zuzustimmen, gegen das Demokratieprinzip verstoße. 37

bb) Die Einbindung des Bundestages in die Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus genüge auch deshalb nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil das ESM-Finanzierungsgesetz, in dem die parlamentarischen Beteiligungsrechte überwiegend normiert worden seien, bereits wegen formeller Verfassungswidrigkeit nichtig sei. Der in den Bundestag eingebrachte und in erster Lesung beratene Gesetzentwurf (BTDrucks 17/9048) habe die zentrale Frage der parlamentarischen Beteiligungsrechte ausdrücklich ungeregelt gelassen. Damit sei in einem wesentlichen Regelungsgegenstand lediglich eine leere Gesetzeshülle in den Bundestag eingebracht worden, was den Anforderungen von Art. 76 GG nicht entspreche. Wenn das ESM-Finanzierungsgesetz somit formell verfassungswidrig sei, existierten die darin geregelten Beteiligungsrechte rechtlich nicht. Ohne wirksame Regelung der gebotenen Parlamentsbeteiligung hätte der Bundestag dem ESM-Vertrag aber nicht zustimmen dürfen. 38

cc) Dass Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 ESMV ohne Zustimmung des Bundestages möglich seien, verletze dessen haushaltspolitische Gesamtverantwortung. 39

tung jedenfalls insoweit, als der Bundestag die Entstehung der Verluste, die solchen Kapitalabrufen zugrunde lägen, nicht kontrollieren und gegebenenfalls verhindern könne. Während der Bundestag durch seine Zustimmung zu einzelnen Hilfsmaßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus das Risiko für die hieraus möglicherweise entstehenden Verluste und Belastungen des Bundeshaushalts übernehme, habe er keinerlei Möglichkeiten, die aus der Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus folgenden Verlustrisiken zu beeinflussen. Auf die Geschäftspolitik könne er nur mittelbar über die vom Direktorium zu beschließenden Leitlinien nach Art. 21 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 1 ESMV Einfluss nehmen. Solche Leitlinien könnten Verlustrisiken aber von vornherein nicht ausschließen; zudem habe der Bundestag keine Möglichkeit, ein leitliniengemäßes Handeln der ESM-Organen zu erzwingen. Bei der pauschalen Einschätzung der Bundesregierung, dass Verluste aus der Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit Blick auf die Erfahrungen mit anderen internationalen Finanzinstitutionen nicht zu erwarten seien, handele es sich um eine bloße Behauptung, die durch nichts belegt sei. Vielmehr lege ein Vergleich mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität nahe, dass auch der Europäische Stabilitätsmechanismus langfristige Kredite an Programmstaaten vergeben werde, sich aber selbst durch mittel- und kurzfristige Kredite refinanzieren müsse. Sobald das Zinsniveau steigen sollte, resultierten daraus erhebliche Verlustrisiken.

dd) Im Hinblick auf das von Deutschland nach Art. 6 Abs. 1 ESMV zu benennende Mitglied und stellvertretende Mitglied des Direktoriums fehle es an einer hinreichend zuverlässigen Bindung an die Beschlüsse des Bundestages und an einer Sicherstellung ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit. Zwar habe die Bundesregierung die Absicht geäußert, einen Staatssekretär mit der Funktion des Direktoriumsmitglieds zu betrauen. Durch eine bloße Absichtserklärung lasse sich die erforderliche parlamentarische Verantwortlichkeit jedoch nicht dauerhaft sicherstellen. Die Mitglieder des Direktoriums könnten jederzeit durch andere Personen ersetzt werden, die an Beschlüsse des Bundestages nicht gebunden und diesem aufgrund der umfassenden Immunitätsregelung des Art. 35 ESMV auch nicht rechenschaftspflichtig seien. Gerade weil der Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus die meisten Entscheidungsbefugnisse auf das Direktorium delegieren könne, sei eine ausdrückliche gesetzliche Sicherstellung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Mitglieds und stellvertretenden Mitglieds des Direktoriums - etwa im ESM-Finanzierungsgesetz - unverzichtbar.

40

ee) Um die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages zu gewährleisten, bedürfe es einer dauerhaften rechtlichen Absicherung der Vetoposition Deutschlands in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, damit Entscheidungen mit potenziell erheblichen Konsequenzen für den Bundeshaushalt nicht gegen die Stimme der deutschen Organwalter gefasst werden könnten. Dies sei bislang nicht hinreichend gewährleistet, da jederzeit weitere Staaten dem Euro-Währungsgebiet und dem ESM-Vertrag beitreten könnten. Eine Vetoposition gegen

41

einen solchen Beitritt habe Deutschland nicht. Verfassungskonform sei der ESM-Vertrag daher nur, wenn das Zustimmungsquorum bei künftigen Beitritten weiterer Mitglieder so erhöht werde, dass die Vetoposition der deutschen Vertreter in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus erhalten bleibe.

ff) Im Hinblick auf die Ausgabe von Kapitalanteilen zu einem vom Nennwert abweichenden Kurs nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV sei die Beteiligung des Parlaments nicht hinreichend bestimmt geregelt. Es bedürfe jedenfalls einer verfassungskonformen Interpretation des § 4 Abs. 1 ESMFinG dahingehend, dass ausnahmslos jeder Beschluss nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV dem Parlamentsvorbehalt unterliege.

42

gg) Um die Anwendung der Stimmrechtsaussetzung nach Art. 4 Abs. 8 ESMV auf Deutschland auszuschließen, bedürfe es wirksamer haushalterischer Sicherungen. Die bisher erteilte Gewährleistungsermächtigung für das abrufbare Kapital sei schon deshalb unzureichend, weil es hier nicht um eine Gewährleistung, sondern um echte Zahlungspflichten gehe. Auch sei nicht ersichtlich, wie innerhalb der im Fall des Art. 9 Abs. 3 ESMV sehr kurzen Frist von sieben Tagen ein Nachtragshaushalt verabschiedet und verkündet werden könne. Zudem bedürfe es der Bildung risikoadäquater Rückstellungen, damit das zu überweisende Kapital auch tatsächlich jederzeit fristgerecht vorhanden sei. Die Bundesregierung müsse insofern durch ein eigenes aktives Risikomanagement hinreichende Vorsorge für Kapitalabrufe treffen und dürfe sich nicht auf das Risikomanagement des Europäischen Stabilitätsmechanismus verlassen. Auf eine an die Bundesregierung gerichtete Anfrage des Beschwerdeführers zu I., wie eine rechtzeitige und vollständige Einzahlung sichergestellt werden solle, habe der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen mit Schreiben vom 11. Oktober 2012 ausgeführt, man gehe schon nicht davon aus, dass Kapitalabrufe überhaupt erforderlich würden; im Übrigen werde man etwaige haushaltsrechtliche Maßnahmen den jeweiligen Rahmenbedingungen wie der Höhe und dem Zeitpunkt des Kapitalabrufs anpassen. Damit treffe die Bundesregierung gerade keine Vorsorge für eine Einzahlung und verkenne die ausdrücklichen Vorgaben im Urteil des Senats vom 12. September 2012.

43

hh) Die im ESM-Finanzierungsgesetz geregelte Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Plenum auf den Haushaltsausschuss verletze das Öffentlichkeitsprinzip als zentrales, von Art. 79 Abs. 3 GG erfasstes Element der repräsentativen Demokratie. Um die Entscheidungen der gewählten Vertreter kontrollieren, nachvollziehen und gegebenenfalls beeinflussen zu können, müssten die Wähler die Chance haben, auch den Prozess der parlamentarischen Willensbildung zu verfolgen. Das sei nur bei einer Befassung des Plenums gewährleistet. Vor diesem Hintergrund komme eine Delegation von Entscheidungskompetenzen an den Haushaltsausschuss nur insoweit in Betracht, als es um Entscheidungen administrativer Natur ohne Auswirkungen auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung gehe. Dies treffe jedenfalls auf die Fälle der § 5 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 ESMFinG nicht zu.

44

ii) Die Immunitätsregelung zugunsten der Mitglieder der ESM-Organen in Art. 35

45

Abs. 1 ESMV führe zu einer willkürlichen und damit im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrigen Ungleichbehandlung. Art. 35 Abs. 1 ESMV übertrage den funktionalen Immunitätsschutz für Diplomaten und Organwalter internationaler Organisationen ohne ausreichende Rechtfertigung auf die ESM-Organen. Da insbesondere die Mitglieder des Gouverneursrats schon nicht unabhängig von der Regierung des jeweiligen Mitgliedstaates seien, gebe es auch keinen sachlichen Grund, sie von der Justiz ihrer Entsendestaaten freizustellen. Zumindest aber bedürfe es einer verfassungskonformen Interpretation dahingehend, dass die Immunität der deutschen Organmitglieder nicht über deren Ausscheiden aus dem Organ hinaus wirke.

jj) Nach Art. 3 Satz 1 und Art. 12 Abs. 1 Satz 1 ESMV, gestützt durch Art. 136 Abs. 3 AEUV, dürfe der Europäische Stabilitätsmechanismus eine Finanzhilfe ausdrücklich nur dann gewähren, wenn dies „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“ unabdingbar sei, wenn also eine Insolvenz des hilfesuchenden Mitgliedstaates „systemische“ Auswirkungen hätte. Die im April 2013 beschlossene Stabilitätshilfe zugunsten der Republik Zypern habe jedoch gezeigt, dass diese Voraussetzung durch die ESM-Mitglieder und Unionsorgane konsensual so ausgelegt und angewendet werde, dass sie keine objektive Schranke für die Gewährung von Finanzhilfen darstelle und damit im Ergebnis obsolet sei. Nach allen bekannten Indikatoren sei die Annahme einer systemischen Relevanz Zyperns für das gesamte Euro-Währungsgebiet abwegig; der Nachweis sei auch nicht durch die dem zustimmenden Beschluss des Bundestages vom 18. April 2013 zugrunde gelegten Papiere der Europäischen Kommission und Europäischen Zentralbank geführt worden. Deren auf keinerlei nachvollziehbare Daten gestützte Argumentation laufe vielmehr darauf hinaus, dass die Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen ESM-Mitglieds wegen möglicher psychologischer Folgewirkungen immer auch die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets beeinträchtige. Damit verliere das einschränkend gemeinte Tatbestandsmerkmal der Unabdingbarkeit jeglichen Anwendungsbe- reich und werde durch eine allgemeine politische Maßgabe von Europäischer Kom- mission und Europäischer Zentralbank ersetzt, die sich einer juristischen Kontrolle entziehe. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 ESMV erweise sich vor diesem Hintergrund als Blan- kettermächtigung, die einen verfassungsrechtlich unzulässigen Leistungsautomatis- mus begründe. Insofern bedürfe es einer verfassungskonformen Interpretation dahin- gehend, dass der Bundestag einer Stabilitätshilfe nur zustimmen dürfe, wenn die Voraussetzung der Unabdingbarkeit zur Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets durch konkretes und überprüfbares Zahlenmaterial über die Verflechtung der Finanzsysteme belegt sei.

46

kk) Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 ESMFinG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 bis Abs. 4 ESMV sei für die Bewilligung von Finanzhilfen ein zweistufiges Zustimmungs- verfahren vorgesehen: In einem ersten Schritt die Grundsatzentscheidung, in einem zweiten die Annahme einer konkreten Vereinbarung mit dem betroffenen ESM- Mitglied und die Zustimmung zum ausgehandelten Memorandum of Understanding (MoU). Wenn man wie bei der Beschlussfassung über die Stabilitätshilfen für Zypern

47

diese - vertraglich vorgesehene - Zweistufigkeit umgehe, indem der Grundsatzbeschluss erst nach der Aushandlung einer konkreten Vereinbarung mit dem betroffenen Mitgliedstaat sowie eines MoU gefasst und mit der Zustimmung zur konkreten Hilfsfazilität und zum MoU verbunden werde, könne der Bundestag über das „Ob“ der Stabilitätshilfe nicht mehr frei entscheiden. Die in der Regel mit erheblichen Anstrengungen verbundene Aushandlung eines MoU schaffe in außenpolitischer Hinsicht vollendete Tatsachen und einen massiven, unausweichlichen Zustimmungsdruk. Die eigentlich vorrangig zu beantwortende Frage der Systemrelevanz eines ESM-Mitglieds trete so hinter den konkreten Finanzierungsbedarf und die Schuldentragfähigkeit des Mitgliedstaates vollkommen zurück. Das zur Begründung dieses Vorgehens vom Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Bundesregierung vorgetragene Argument der Zeitersparnis laufe auf eine Vertragspraxis hinaus, die mit Wortlaut und Zweck des Vertrages nicht vereinbar sei. Auch insofern bedürfe es im Hinblick auf das Handeln der deutschen Staatsorgane einer verfassungskonformen Interpretation, die der völkerrechtlich verbindlichen Verfestigung einer solchen Vertragspraxis entgegenwirke.

c) Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“ - SKSV) verletze das Recht des Beschwerdeführers zu I. auf Teilhabe an der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Zwar berühre er die Haushaltsautonomie inhaltlich nicht intensiver als die im Grundgesetz bereits verankerten Regeln. Da der SKS-Vertrag nach völkerrechtlichen Regeln unkündbar sei, habe sich Deutschland aber verpflichtet, die einmal ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse nie wieder zu entfernen, wodurch diese der Sache nach in den unabänderlichen Verfassungskern aufgenommen werde.

48

d) Ebenso verletze die Bundesregierung das Recht des Beschwerdeführers zu I. auf Mitwirkung an der Legitimation der Staatsgewalt aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch ihr Unterlassen, auf eine Änderung des TARGET2-Systems sowie der Rahmenbedingungen für die Geldschöpfung hinzuwirken. Das TARGET2-System sei zwar ursprünglich in Übereinstimmung mit dem Primärrecht als transeuropäisches Zahlungsverkehrssystem entwickelt worden. Seit 2007 und verstärkt ab 2010 offenbare es jedoch erhebliche Konstruktionsfehler. Das stetige Anwachsen der TARGET2-Salden zeige, dass das System es einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets ermögliche, zulasten anderer Mitgliedstaaten „Überziehungskredite“ in unbegrenzter Höhe aufzunehmen, um eigene Importe zu finanzieren. Dies begründe ein Risiko für den Bundeshaushalt in erheblicher Höhe, das allein aus dem Verhalten anderer Staaten resultiere und dem der Bundestag niemals zugestimmt habe. Es sei deshalb die Pflicht der Bundesregierung, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfassung und ihren identitätsprägenden Kern zu verteidigen. Zwar bestehe insoweit ein gewisser Einschätzungsspielraum; die völlige Untätigkeit der Bundesregierung sei jedoch verfassungswidrig.

49

2. Die Beschwerdeführer zu II. rügen, die angegriffenen Gesetze verletzten die politische Freiheit der Bürger und das in Art. 38 Abs. 1 GG verankerte Recht auf Demo-

50

kratie.

a) Sie heben in ihrer Begründung insbesondere hervor, Art. 136 Abs. 3 AEUV vertiefe den Verbund des Euro-Währungsgebiets derart, dass ein Bundesstaat entstehe und Deutschlands Eigenstaatlichkeit und Souveränität weitgehend beendet werde. Dies verletze das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip sowie die Garantie der Staatlichkeit und verstoße zugleich gegen Art. 146 GG, weil der weiteren Vertiefung der Europäischen Union als Bundesstaat der Weg geebnet werde, ohne dass sich das deutsche Volk durch Abstimmung über ein neues Verfassungsgesetz dafür habe entscheiden können. 51

b) Der ESM-Vertrag verändere die Grundlagen der Europäischen Union. Das währungspolitische Stabilitätsprinzip (Art. 88 Satz 2 GG), das im Sozialstaatsprinzip und in der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG verankert sei, werde aufgehoben. Deutschland übernehme zeitlich unbegrenzt die Mithaftung für die Schulden fremder Staaten. Die Haushalte von Bund und Ländern würden durch den Kapitalanteil am Europäischen Stabilitätsmechanismus und das abrufbare Kapital auf unbegrenzte Zeit in erheblichem Ausmaß gebunden, die Finanz- und Haushaltshoheit dauerhaft eingeschränkt. Das Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag verletze zudem das Sozialstaatsprinzip, das gemäß Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 GG rügefähig sei, weil die Sozialleistungen und Pensions- und Rentenzahlungen für die Deutschen gekürzt werden müssten. Es verletze auch die Eigentumsgewährleistung aus Art. 14 Abs. 1 GG, weil die Verpflichtungen Deutschlands inflationäre Entwicklungen mit sich brächten. Der Europäische Stabilitätsmechanismus werde zu einem Finanzierungsinstitut mit Bankaufgaben und -befugnissen, unterliege jedoch keiner Bankenaufsicht. Der Ankauf von Staatsanleihen - unmittelbar oder mittelbar - sei mit Art. 123 AEUV und dem Stabilitätsprinzip der Währungsunion und des Grundgesetzes unvereinbar. 52

c) Auch das Zustimmungsgesetz zum SKS-Vertrag verletze das Grundrecht aller Bürger, über die Verfassung Deutschlands zu entscheiden. Art. 4 SKSV verpflichte Deutschland zu einer jährlichen Schuldenreduzierung von 26 Milliarden Euro. Das sei mit Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG und Art. 143d Abs. 1 GG unvereinbar und verlange eine Änderung des Grundgesetzes, weil die Haushaltsverfassung nur den Defizitabbau, nicht aber den Abbau der Staatsverschuldung regle. 53

d) Ebenso beeinträchtigten die im sogenannten Sixpack enthaltenen Sekundärrechtsakte sowie der Euro-Plus-Pakt das Recht der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 GG, weil hierdurch eine Wirtschaftsregierung der Europäischen Union über alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eingeführt werde. Die Bundesrepublik Deutschland werde so zum Gliedstaat eines Unionsbundesstaates und verliere zugleich ihre Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftshoheit und damit ihre Souveränität insgesamt. Mit dem gegenwärtigen Grundgesetz sei dies nicht vereinbar; ein nach Art. 146 GG erforderliches neues Verfassungsgesetz sei nicht beschlossen. 54

e) Schließlich verletze das Europäische System der Zentralbanken durch die Aus- 55

dehnung der Geldmenge, insbesondere durch die Gewährung von Darlehen zu niedrigen Zinsen bei Hereinnahme unzureichender Sicherheiten und durch das TARGET2-System, die Souveränität der Mitgliedstaaten und damit auch das Wahlrecht des Einzelnen. Gegebenenfalls sei die Bunderegierung zu verpflichten, vor dem Europäischen Gerichtshof Nichtigkeitsklage gegen diese Maßnahmen zu erheben.

3. Die Beschwerdeführer zu III. sehen sich in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vor allem deshalb verletzt, weil mit den angegriffenen Gesetzen Strukturveränderungen im staatsorganisatorischen Gefüge ohne die erforderliche Beteiligung des Volkes beschlossen worden seien. 56

a) Art. 136 Abs. 3 AEUV entwerte das für die Währungsunion grundlegende Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV. Dieser währungspolitische Richtungswechsel verändere den Charakter der Europäischen Union in Richtung auf eine Transfer- und Haftungsgemeinschaft ohne demokratische Legitimation. Art. 136 Abs. 3 AEUV hätte nicht im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV beschlossen werden dürfen und stehe deshalb im Widerspruch zum Unionsrecht. 57

b) Mit der Zustimmung zum ESM-Vertrag entäußere sich der Deutsche Bundestag seiner Haushaltsautonomie. Der Vertrag setze einen Haftungsautomatismus in Gang, dem sich auch künftige Bundestage nicht entziehen könnten. Art. 3 ESMV ermächtige den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu Maßnahmen mit unvorhersehbaren Konsequenzen für die Haushalte der Mitgliedstaaten. Nach Art. 21 ESMV dürfe der Europäische Stabilitätsmechanismus ohne Banklizenz sämtliche Bankgeschäfte tätigen und sich, ohne jegliche Mitwirkung der Parlamente, auch bei der Europäischen Zentralbank refinanzieren. Das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank und das Verbot der Haftungsübernahme als entscheidende Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion würden durch den ESM-Vertrag aus der Stabilitätsgemeinschaft herausgebrochen. 58

Im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus gehe Deutschland verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbare Risiken ein. Durch eine Ausgabe von Anteilen über dem Nennwert könne eine Hebelung der Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus bewirkt werden. Art. 8 Abs. 5 ESMV begrenze die Haftung der Mitgliedstaaten nur unzureichend. Die Beschränkung des Haftungsrisikos werde durch die Bestimmungen über Kapitalabrufe und Verlustausgleich in Art. 9 und Art. 25 ESMV konterkariert; werde ein Mitgliedstaat zahlungsunfähig, müssten die noch zahlungsfähigen Mitglieder erhöhte Zahlungen leisten, um den Ausfall auszugleichen. Mit Blick auf die Wahrscheinlichkeit solcher Ausfälle komme dem Gesetzgeber zwar ein Einschätzungsspielraum zu; aber auch unter Berücksichtigung dieses Einschätzungs- und Prognosespielraumes gehe der Gesetzgeber mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ein nicht mehr zu verantwortendes Haftungsrisiko ein. Die problematischen verfassungsrechtlichen Wirkungen würden dadurch verstärkt, dass der ESM-Vertrag keine Kündigungsklausel enthalte. Dadurch sei der Vertrag faktisch un- 59

kündbar; die *clausula rebus sic stantibus* könne nur unter engen Voraussetzungen zur Anwendung kommen. Eine einseitige Beendigung durch eine der Vertragsparteien entlasse diese nicht ohne Weiteres aus ihren vertraglichen Pflichten; vielmehr sei von einer fortwirkenden Staatenverantwortlichkeit auszugehen.

c) Über die Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus werde in einem nicht hinreichend demokratisch legitimierten Verfahren entschieden. Die nur mittelbare und zudem aufgrund völkerrechtlich begründeter Loyalitätspflichten zweifelhafte Verantwortlichkeit der deutschen Vertreter in den ESM-Organen gegenüber dem Parlament werde auch durch die - ihrerseits unvollkommen ausgestaltete - Beteiligung des Bundestages an Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht ausgeglichen. So enthalte der Vertrag keine völkerrechtlich wirksamen Vorbehalte zugunsten des Bundestages. Die in §§ 4 ff. ESMFinG geregelten Beteiligungsrechte seien vor allem deshalb ungenügend, weil die konkrete Form der Beteiligung allein von der Einschätzung der Bundesregierung abhängen, ob im Einzelfall die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen sei. Letztlich müsse eine Festlegung der Beteiligungsrechte des Bundestages im Rahmen der Begleitgesetzgebung schon deshalb defizitär bleiben, weil angesichts der nahezu unbegrenzten Handlungsvollmachten des Europäischen Stabilitätsmechanismus eine abschließende Regelung solcher Beteiligungsrechte von vornherein ausgeschlossen erscheine. Die Immunitätsregeln des ESM-Vertrages trügen dazu bei, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus weitgehend ohne demokratische Kontrolle agieren könne. Dies sei mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar.

60

Dass die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages nach dem ESM-Finanzierungsgesetz den Anforderungen des Demokratieprinzips nicht genügten und der Bundestag bei Entscheidungen über Finanzhilfen faktisch weitgehend auf den bloßen Nachvollzug der intergouvernemental getroffenen Entscheidungen beschränkt sei, belege auch das Verfahren über die Gewährung von Finanzhilfen für die Republik Zypern. Weder seien die materiellen Voraussetzungen des Art. 12 ESMV nachgewiesen noch sei das zweistufige Verfahren des Art. 13 ESMV beachtet worden. Vielmehr seien dem Deutschen Bundestag die Feststellungen der zuständigen Institutionen über die Voraussetzungen einer Finanzhilfe und der Beschluss über die Gewährung von Finanzhilfen sowie das Memorandum of Understanding zeitgleich vorgelegt worden. Unter den gegebenen politischen Bedingungen sei es dem Bundestag nicht möglich gewesen, auf der Einhaltung des zweistufigen Verfahrens zu bestehen. Da mit einer Verfestigung dieser Vertragspraxis zu rechnen sei, werde der Bundestag dauerhaft auf die Rolle des Nachvollzugs beschränkt bleiben.

61

d) Der Abschluss des SKS-Vertrages verstoße mit Blick auf Verfahren wie Inhalte gegen demokratische Grundsätze der Europäischen Union. Dass der Vertrag angeblich keine wesentlichen Änderungen im Verhältnis zur bisherigen Rechtslage enthalte, sei ohne Belang. Denn die bestehenden Bindungen durch unionales Sekundärrecht sowie durch die im Grundgesetz bereits enthaltene „Schuldenbremse“ erhielten durch ihre völkerrechtliche Festlegung im SKS-Vertrag eine neue rechtliche Qualität.

62

Der SKS-Vertrag habe im Übrigen auch konstitutive Wirkungen. Aus Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b Satz 1 SKSV folge mit dem 0,5%-Kriterium eine gegenüber dem Sekundärrecht strengere Vorgabe für das mittelfristige Haushaltsziel. Im Falle wesentlicher Abweichungen von diesem Ziel oder dem entsprechenden Anpassungspfad sei darüber hinaus ein automatischer Korrekturmechanismus vorgesehen, der auf von der Kommission vorgeschlagenen gemeinsamen Grundsätzen hinsichtlich Art, Umfang und Überwachung der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen beruhen müsse. 63

Der SKS-Vertrag ändere zudem die materielle Verfassungslage, da das Grundgesetz keinen automatischen Korrekturmechanismus kenne. Zudem müssten die Staaten, deren Gesamtverschuldung das Maastricht-Kriterium von 60% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) überschreite, den über 60% liegenden Anteil um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abbauen. Der eigentliche Verlust an haushaltspolitischer Souveränität liege jedoch darin, dass die Vertragsparteien, die sich in einem Defizitverfahren befinden, ihre „Haushalts- und Wirtschaftsprogramme“ künftig von der Europäischen Union genehmigen lassen müssten. Dies bewirke einen nachhaltigen Verlust an Gestaltungsbefugnissen des Bundestages. Der SKS-Vertrag sei auf Dauer angelegt und nicht ohne Weiteres kündbar. Demokratie sei jedoch Herrschaft auf Zeit; der SKS-Vertrag installiere dagegen nicht nur dauerhaft angelegte Kontroll- und Sanktionsmechanismen, sondern enthalte auch eine irreversible Festlegung der Vertragsstaaten in ihrer Wirtschaftspolitik. 64

4. Auch die Beschwerdeführer zu IV. sehen sich durch die angegriffenen Gesetze in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verletzt. Es werde ein Finanzausgleichssystem geschaffen, mit dem die Schwelle zum europäischen Bundesstaat überschritten werde. 65

a) Das Gesetz zur Änderung des Art. 136 AEUV verstoße schon deshalb gegen die Verfassung, weil der zugrunde liegende Beschluss des Europäischen Rates unwirksam sei: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV hätte zum einen nicht im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren beschlossen werden dürfen, da er in der Sache zu einer Ausdehnung der Kompetenzen der Europäischen Union führe; zum anderen widerspreche er materiell dem in Art. 125 Abs. 1 Satz 2 AEUV geregelten Bail-out-Verbot. Schließlich genüge er im Hinblick auf Zweck und Ausmaß der Ermächtigung auch nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. 66

b) Mit dem völkerrechtlich irreversiblen ESM-Vertrag entäußere sich der Bundestag dauerhaft seiner Budgetverantwortung. Der Vertrag begründe - im Zusammenhang mit dem ESM-Finanzierungsgesetz - unübersehbare Zahlungspflichten gegenüber einer demokratisch nicht hinreichend legitimierten, kontrollierten und parlamentarisch rückgekoppelten Finanzeinrichtung. Der Bundestag habe im Hinblick auf einzelne Zahlungen keine Entscheidungsfreiheit mehr und könne sich insbesondere nicht mehr auf fehlende Haushaltsmittel berufen. Der ESM-Vertrag verstoße auch gegen das Verbot eines Haftungsautomatismus, da der Umfang von Zahlungspflichten nicht 67

vollständig absehbar sei und vom Bundestag nicht hinreichend verantwortet werden könne. So bestehe eine hohe Wahrscheinlichkeit für Nachschusspflichten nach Art. 25 Abs. 2 ESMV, da mehrere Mitgliedstaaten aller Voraussicht nach die von ihnen erwarteten Einzahlungen nicht leisten könnten. Auch sei nicht auszuschließen, dass der frei auf den Finanzmärkten agierende Europäische Stabilitätsmechanismus mit Spekulationen Verluste erwirtschaften werde, ohne dass der Bundestag in der Lage sei, dies zu beeinflussen. Zudem sei der Europäische Stabilitätsmechanismus als „freischwebende“ Finanzorganisation auf intergouvernementaler Grundlage nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Lediglich die Finanzminister als Mitglieder des Gouverneursrats verfügten über eine - wenn auch schwache - demokratische Legitimation. Bei Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus sei der Deutsche Bundestag auf den bloßen Nachvollzug von an anderer Stelle getroffenen Entscheidungen angewiesen. Angesichts dieses Legitimationsdefizits falle das Fehlen politischer oder fachlicher Kontrollinstrumente erschwerend ins Gewicht. Wie die Bundesregierung trotz der den Organmitgliedern des Europäischen Stabilitätsmechanismus auferlegten Schweigepflicht (Art. 34 ESMV) ihre Informationspflichten aus Art. 23 Abs. 2 GG erfüllen könne, sei nicht erkennbar.

c) Die Regeln zur Beteiligung des Bundestages in den §§ 3 bis 7 ESMFinG genügen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da in zahlreichen, für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung wichtigen Angelegenheiten lediglich der Haushaltsausschuss und nicht das Plenum mitwirke. Besonders gravierende Entscheidungen, etwa Beschlüsse über eine Erhöhung des Stammkapitals, bedürften darüber hinaus nicht nur einer einfachen, sondern im Hinblick auf Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat.

68

d) Durch den SKS-Vertrag werde die verfassungsgebende Gewalt des Volkes verletzt, an der teilzuhaben Art. 146 GG garantiere. Die Verpflichtung, die Schuldenbremse nicht mehr aus der Verfassung zu entfernen, ohne sie jedoch in die Ewigkeitsgarantie aufzunehmen, verletze die Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Diese völkerrechtliche Bindung bei der Gestaltung der konstitutionellen Grundlagen des Staates bedeute einen Verlust der Kompetenz-Kompetenz. Die Gesetzgebungsverpflichtungen aus dem SKS-Vertrag reichten zudem deutlich über die grundgesetzlich geregelte Schuldenbremse hinaus: Eine gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze, die Kommunen und Sozialversicherungsträger einbeziehe, ein „automatischer Korrekturmechanismus“, die Rechte der „unabhängigen Institution“ nach Art. 3 Abs. 2 SKSV und fehlende Übergangsfristen führten - bei Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen - zu deutlich schärferen Anforderungen, als sie die Schuldenbremse enthalte. Insoweit sei auch Art. 79 Abs. 1 GG nicht beachtet.

69

Die im Demokratieprinzip wurzelnde Haushaltsautonomie werde durch die Regelung des Art. 5 SKSV ausgehöhlt. Dort sei zwar nicht vorgesehen, dass die Kommission Haushaltspläne genehmigen müsse, wohl aber Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme, die über einen längeren Zeitraum als eine Legislaturperiode liefen und geeignet seien, die Entscheidungsmöglichkeiten des Parlaments einzu-

70

schränken. Dies gehe über die geltenden sekundärrechtlichen Vorgaben und Sanktionsmöglichkeiten hinaus. Auch der automatische Korrekturmechanismus werde dazu führen, dass Vorgaben der Kommission die durch Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 20 GG geschützten Staatsstrukturprinzipien aushöhlten.

Schließlich verstoße die Irreversibilität der Verpflichtung gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 GG. Nach allgemeinen Regeln des Völkerrechts könne der Vertrag nicht einseitig beendet werden. 71

5. Der Beschwerdeführer zu V. macht, soweit er an seinen Anliegen festhält, geltend, die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gefährde die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages. Zur Begründung trägt er unter anderem vor, dass ein Stimmrechtsverlust Deutschlands in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus drohe, da abrufbares Kapital unter Umständen nicht rechtzeitig bereitgestellt werden könne. Diese Gefahr könne weder durch einen Nachtragshaushalt noch durch einen Nothaushalt nach Art. 112 GG mit hinreichender Sicherheit abgewendet werden. Zudem könnten nicht nur wechselnde oder instabile Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, sondern auch die Schuldenbremse aus Art. 115 GG einer kurzfristigen Bereitstellung von Kapital in erheblichem Umfang entgegenstehen. Im Hinblick auf das Risiko eines Kapitalabrufs müssten Bundesregierung und Bundestag eine tatsachenbasierte Analyse vornehmen und diese ihrer Haushaltsplanung zugrunde legen. Soweit die Bundesregierung demgegenüber darauf hinweise, die Vorhaltung von Kapital zur sicheren Vermeidung eines Stimmrechtsausschlusses sei mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar, gehe die Wahrung der Verfassungsidentität dem vor. Hilfsweise sei zumindest sicherzustellen, dass beim Europäischen Stabilitätsmechanismus ein effektives und für den Bundestag jederzeit nachvollziehbares Risikomanagement eingerichtet werde, und dass der Jahresabschluss im Wesentlichen den Kriterien des Handelsgesetzbuches oder eines anderen anerkannten Rechnungslegungssystems entspreche. 72

Mit den Rechten des Beschwerdeführers aus Art. 38 Abs. 1 GG unvereinbar sei auch die Zuweisung verschiedener Entscheidungsbefugnisse an den Haushaltsausschuss durch § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis Nr. 4 ESMFinG. Das durch Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Selbstorganisationsrecht des Bundestages lasse eine Aufgabenverteilung durch ein zustimmungsbedürftiges Gesetz nicht zu, soweit die delegierten Kompetenzen, wie hier, zumindest mittelbare Haushaltsrelevanz aufwiesen. 73

Der Beschwerdeführer zu V. bezweifelt außerdem die völkerrechtliche Wirksamkeit der aufgrund des Urteils vom 12. September 2012 abgegebenen Auslegungserklärungen zum Haftungsumfang der Mitgliedstaaten. Um die Wirksamkeit der Haftungsbegrenzung sicherzustellen, sei vielmehr - über die Auslegungserklärungen hinaus, deren Rechtsnatur und Wirkung unklar seien - eine allseitig ratifizierte Vertragsänderung zwingend. 74

6. Die Beschwerdeführer zu VI. rügen eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 75

1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie aus Art. 14 GG.

Die angegriffenen Rechtsakte verletzen nicht nur die normativen Grundlagen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch und insbesondere die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages. Vor allem die Kapitalaufbringung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sei ungenügend geregelt; realistischerweise müsse man von einer substantiellen Nachschusspflicht der finanzkräftigen Mitgliedstaaten ausgehen. Der Europäische Stabilitätsmechanismus begründe erhebliche finanzielle Risiken, die im Eintrittsfall nicht mehr refinanzierbar seien und in Kumulation mit den weiteren im Rahmen der Staatsschuldenkrise eingegangenen Verpflichtungen die Budgetautonomie des Bundestages weitgehend leerlaufen ließen. Zudem wirkten die mit den angegriffenen Rechtsakten übernommenen Risiken langfristig inflationsfördernd.

76

Die Entscheidung des Bundestages über die Zypernhilfe und ihre Vorbereitung durch die Bundesregierung zeigten exemplarisch die Grenzen der verfassungsrechtlichen Einhegbarkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf. Die Bundesregierung habe gegenüber dem Bundestag im Hinblick auf den Finanzbedarf und die Schuldentragfähigkeit der Republik Zypern lediglich auf fragwürdige, nicht nachvollziehbar begründete und zudem widersprüchliche Einschätzungen der sogenannten „Troika“ - eines jeglicher demokratischen Kontrolle entzogenen Gremiums - verwiesen, ohne diese Einschätzungen selbst überprüft zu haben. Der Bundestag, dem die Vorlage mit insgesamt 26 Anlagen nur drei Tage vor der Beschlussfassung zugeleitet worden sei, habe seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung daher nicht wahrnehmen können. Zudem habe er über die Gewährung einer Stabilitätshilfe und das ausgehandelte Memorandum of Understanding in einer einzigen Sitzung entschieden; die vom Senat angemahnte Konditionalität im Einzelfall drohe damit in der Praxis unterlaufen zu werden.

77

Der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 fehle eine primärrechtliche Ermächtigung; zudem beeinträchtige sie in unzulässiger Weise die unantastbare Wirtschafts- und Haushaltskompetenz des Bundestages, indem sie eine europäische Wirtschaftsregierung einführe.

78

7. Die Antragstellerin zu VII. sieht sich durch den Beschluss des Deutschen Bundestages über die angegriffenen Gesetze in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verletzt; der Deutsche Bundestag werde in seinem in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten Recht auf Mitwirkung und Information in Angelegenheiten der Europäischen Union beeinträchtigt. Ihr Vortrag entspricht im Wesentlichen dem Vorbringen der Beschwerdeführer zu IV. (siehe oben Rn. 65).

79

Ergänzend trägt die Antragstellerin zu VII. unter anderem vor, durch die Beschlussfassung über die Änderung des Art. 136 AEUV im vereinfachten Verfahren sei das Beteiligungsrecht des Bundestages aus Art. 48 Abs. 2 Satz 2 EUV „ausgehebelt“ worden.

80

Angesichts der Gesamtsumme der Gewährleistungen werde durch die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus die Haushaltsautonomie des Bundestages auf Jahre, vielleicht sogar Jahrzehnte hinaus praktisch aufgehoben. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Schuldenbremse des Art. 115 Abs. 2 GG es dem Bundestag ab 2016 verbiete, Haushaltsdefizite mittels Kreditaufnahme zu decken. 81

Im Hinblick auf die Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus gerate der Bundestag schon aufgrund der vertraglichen Konstruktionen in die Rolle des bloßen Nachvollzugs andernorts bereits getroffener Entscheidungen. Auch die im ESM-Finanzierungsgesetz geregelten Beteiligungsrechte genügten nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. So werde der Haushaltsausschuss nach § 5 Abs. 3 ESMFinG etwa bei Kapitalabrufen nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 ESMV lediglich „beteiligt“, habe aber kein Vetorecht; in Anbetracht der potentiellen Auswirkungen auf die Budgethoheit des Bundestages bedürfe es in diesen Fällen jedoch eines konstitutiven Plenarbeschlusses. Auch im Übrigen sicherten die §§ 3 bis 7 ESMFinG dem Bundestag keinen hinreichenden Einfluss auf einzelne Dispositionen und auf die Art und Weise des Umgangs mit bewilligten Finanzfazilitäten. 82

Der SKS-Vertrag verstoße gegen die organschaftlichen Rechte der Antragstellerin zu VII. aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, weil dem Bundestag - insbesondere aufgrund des automatischen Korrekturmechanismus bei Überschreiten der Kreditobergrenze - im Hinblick auf die Mittelverwendung seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung entzogen werde. 83

IV.

Der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und alle Landesregierungen hatten Gelegenheit zur Äußerung. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung wurden Vertreter des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Europäischen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank als sachkundige Dritte (§ 27a BVerfGG) angehört. 84

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden sowie den Antrag im Organstreitverfahren für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. 85

a) Art. 136 Abs. 3 AEUV stelle lediglich klar, dass die Hilfsmaßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus wirtschaftspolitische Vorgänge seien, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten lägen. Art. 136 Abs. 3 AEUV richte die Währungsunion nicht neu aus. Bei Abfassung der primärrechtlichen Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion habe man die Situation nicht vorhergesehen oder jedenfalls nicht in dem erforderlichen Maße einbezogen, dass die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates die Finanzstabilität des Euro-Währungsraumes insgesamt und damit die gemeinsame Währung gefährden könne. Auch seien die an strenge Auflagen geknüpften Finanzhilfen als ultima ratio zur Sicherung der Finanzstabilität konzipiert und daher mit Art. 125 AEUV vereinbar. 86

- b) Der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus erfülle die Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom 7. September 2011 und vom 28. Februar 2012 für die deutsche Beteiligung an internationalen Finanzhilfemechanismen aufgestellt habe. Der ESM-Vertrag bedeute nicht den Einstieg in eine Transferunion im Sinne eines europäischen Finanzausgleichssystems; die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages bleibe gewahrt und die deutsche Haftung sei der Höhe nach begrenzt. Dies werde durch die völkerrechtlichen Erklärungen entsprechend dem Urteil des Senats vom 12. September 2012 auch klar und verbindlich zum Ausdruck gebracht. Der Verzicht auf ein Vetorecht für Deutschland in den Fällen des Kapitalabrufs nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 ESMV sei notwendig, weil er die Kreditwürdigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus sichere. Die innerstaatliche Absicherung des abrufbaren Kapitals durch Gewährleistungsermächtigungen nach Art. 115 Abs. 1 GG entspreche der Staatspraxis. 87
- c) Das ESM-Finanzierungsgesetz sei weder in formeller noch in materieller Hinsicht zu beanstanden. 88
- aa) Trotz des zunächst vorhandenen Platzhalters für die Beteiligungsrechte des Bundestages sei das ESM-Finanzierungsgesetz formell verfassungsgemäß, denn im Übrigen habe es sich um einen vollständigen Gesetzesentwurf gehandelt. Die spätere Einfügung der Beteiligungsregeln halte sich im Rahmen zulässiger Ergänzungen während des Gesetzgebungsverfahrens. 89
- bb) Auf der Grundlage des ESM-Finanzierungsgesetzes seien die Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus hinreichend demokratisch legitimiert. 90
- (1) Angesichts des nicht abschließenden Charakters von § 4 Abs. 1 ESMFinG, der alle Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit Bedeutung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages unter den Zustimmungsvorbehalt des Plenums stelle, sei eine ausdrückliche Regelung der Bundestagsbeteiligung für die Ausgabe neuer Anteile am Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus über dem Nennwert gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV nicht erforderlich. Entscheide der Gouverneursrat bei einer Erhöhung des Stammkapitals nach Art. 10 Abs. 1 Satz 2 ESMV, neue Anteile über dem Nennwert auszugeben, sei die Zustimmung des deutschen Vertreters nach vorheriger Zustimmung des Bundestages gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ESMFinG notwendig. Der Beschluss des Gouverneursrats selbst würde zudem entsprechend Art. 10 Abs. 1 Satz 3 ESMV erst nach Abschluss der nationalen Notifikationsverfahren wirksam werden, was in Deutschland eine bundesgesetzliche Ermächtigung voraussetze (Art. 2 Abs. 1 ESMVertrG). Würden hingegen beim Beitritt eines neuen Mitglieds, wofür eine Zustimmung des Bundestages notwendig wäre, Anteile am Stammkapital zu einem höheren Wert als dem Nennwert ausgegeben, müsste der Gouverneursrat nach Art. 5 Abs. 6 lit. k, Art. 44 ESMV über den Beitritt entscheiden, woraufhin sich das genehmigte Stammkapital nach Art. 10 Abs. 3 ESMV automatisch erhöhen würde. Einer zusätzli-

chen Beteiligung des Bundestages bedürfe es jedoch nicht, weil durch den Beitritt keine Ausdehnung der bisherigen Haftung der „alten“ ESM-Mitglieder eintreten könnte. Die Ausgabe der neuen Anteile zu einem höheren Ausgabekurs als dem Nennwert wäre, da die Anteile am bisherigen Stammkapital wertmäßig unverändert blieben, für Deutschland ohne Folgen. Somit fehle es in beiden Fällen an einer Berührung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages, die allein eine explizite Regelung erfordern könnte.

(2) Besondere haushalterische Maßnahmen, um eine Anwendung von Art. 4 Abs. 8 ESMV auf Deutschland und einen Stimmrechtsentzug wegen fehlender oder nicht rechtzeitiger Erfüllung eines Kapitalabrufs zu vermeiden, wie dies vom Senat in der Entscheidung vom 12. September 2012 gefordert worden sei, seien nicht erforderlich.

92

(a) Um die Einzahlung des abrufbaren Kapitals sicherzustellen, sei es nicht erforderlich, von vornherein und auf Dauer Zugriff auf die Gesamtsumme von rund 168,3 Milliarden Euro zu haben. Vielmehr reiche ein Umfang aus, der aufgrund der potentiellen Verluste und Zahlungspflichten realistisch erscheine. Die Regelungen und Bedingungen für Kapitalabrufe („terms and conditions of capital calls for ESM“ vom 9. Oktober 2012) verpflichteten den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einer umsichtigen „Risikopolitik“, um die Risiken von Kapitalabrufen einzudämmen. Verluste des Europäischen Stabilitätsmechanismus könnten zudem nur dann entstehen, wenn Mitgliedstaaten empfangene Finanzhilfen nicht zurückzahlten. Aufgrund unterschiedlicher Rückzahlungstermine könne insoweit jedoch stets nur ein Teilbetrag betroffen sein. Es sei daher ausgeschlossen, dass ein Kapitalabruf den Betrag von 168,3 Milliarden Euro erreiche. Für unrealistische Szenarien müsse keine Vorsorge getroffen werden.

93

(b) Auch in Fällen kurzfristigerer Kapitalabrufe, die eine Berücksichtigung im Rahmen des regulären Haushaltsaufstellungsverfahrens entsprechend Art. 110 GG nicht zuließen, sei ein Stimmrechtsverlust nicht zu befürchten. In Betracht komme entweder ein Nachtragshaushalt oder die Bewilligung von über- beziehungsweise außerplanmäßigen Ausgaben im Sinne von Art. 112 GG und § 37 BHO. Der für eine solche Bewilligung nach Art. 112 GG erforderliche unvorhergesehene und unabweisbare Bedarf liege vor. Ein Kapitalabruf sei unvorhersehbar in diesem Sinne, da er bei der regulären Haushaltsaufstellung weder dem Grunde noch der Höhe nach festgestanden habe. Wegen der bestehenden rechtlichen Verpflichtung zur Bedienung des Abrufes sei der Bedarf auch sachlich unabweisbar. Ein Nachtragshaushalt sei im Übrigen auch unter den Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts nicht ausgeschlossen und könne bei entsprechender Bereitschaft aller Beteiligten in sehr kurzer Zeit beschlossen werden. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die verfassungsrechtliche Pflicht, einen Stimmrechtsausschluss zu vermeiden, alle beteiligten Verfassungsorgane treffe. Gemeinsam seien sie rechtlich und tatsächlich in der Lage, einen Verlust der Stimmrechte auszuschließen.

94

(c) Mit einem Kapitalabruf sei nicht jederzeit zu rechnen. Im Rahmen des Risikomanagements des Europäischen Stabilitätsmechanismus seien frühzeitige Informationen für mögliche Verluste und drohende Kapitalabrufe vorgesehen. Ein Kapitalabruf nach Art. 9 Abs. 3 ESMV mit einer Frist von sieben Tagen sei nur zur Abwendung eines unmittelbaren Zahlungsausfalls vorgesehen; eine Wiederauffüllung des eingezahlten Kapitals könne hierüber nicht erfolgen. Auch im unwahrscheinlichen Fall des Ausfalls mehrerer Mitgliedstaaten sei keine Nachforderung in voller Höhe aller ausgefallenen Verpflichtungen anzunehmen, sondern nur nach Maßgabe der konkreten Fälligkeiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Verhältnis zu Dritten. 95

(d) Art. 9 Abs. 2 ESMV räume dem Direktorium für einen Kapitalabruf Ermessen („kann“) ein, so dass ein Absinken des eingezahlten Kapitals abgewartet werden könne. Ein Kapitalabruf nach Art. 9 Abs. 3 ESMV sei äußerst unwahrscheinlich, da Verluste aus Operationen des Europäischen Stabilitätsmechanismus vorrangig aus dem Reservefonds und dem eingezahlten Kapital und erst an letzter Stelle aus dem genehmigten Kapital zu begleichen seien. Auch sei der Europäische Stabilitätsmechanismus zu einer umsichtigen „Risikopolitik“ verpflichtet, die Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 ESMV gerade verhindern solle. Umstrittene Zahlungspflichten auf Grundlage von Art. 9 Abs. 2 ESMV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 ESMV, könnten schließlich unter dem Vorbehalt der Rückforderung erfüllt werden. 96

(e) Zwar lasse sich theoretisch nicht ausschließen, dass ein Abruf extrem hoher Beträge zu Schwierigkeiten bei der rechtzeitigen Beschaffung des erforderlichen Kapitals führen könne; allerdings dürfte dies dann auch für alle anderen Mitgliedstaaten gelten. Dass eine solche Situation von anderen Mitgliedstaaten in den Gremien des Europäischen Stabilitätsmechanismus ausgenutzt würde, sei politisch undenkbar und im Hinblick auf den völkerrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 31 WVK) auch unzulässig. Insgesamt könne somit davon ausgegangen werden, dass ein Stimmrechtsverlust für die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 4 Abs. 8 ESMV praktisch ausgeschlossen sei. 97

(3) Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die im ESM-Finanzierungsgesetz geregelte Aufgabenverteilung zwischen Plenum und Haushaltsausschuss richteten, seien sie unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht habe dem Wähler aus Art. 38 Abs. 1 GG Schutz gegenüber einer Aushöhlung des Wahlrechts durch eine Entleerung der Verantwortung des Bundestages aufgrund von Kompetenzübertragungen auf inter- oder supranationale Einrichtungen eingeräumt, jedoch keine Prozessstandschaft für die Geltendmachung einzelner Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG begründet. 98

In jedem Fall seien diese Rügen unbegründet. Im Urteil vom 12. September 2012 habe das Bundesverfassungsgericht keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Zuweisung weniger bedeutsamer Entscheidungen an den Haushaltsausschuss erkennen lassen, zumal § 5 Abs. 5 ESMFinG ein Revokationsrecht des Plenums vorsehe. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG müsse das Plenum ohnehin tätig werden, wenn die 99

haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt werde. Somit sei sichergestellt, dass alle wesentlichen Entscheidungen durch das Plenum getroffen würden. Lediglich in der bereits vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 28. Februar 2012 in dem Verfahren 2 BvE 8/11 anerkannten Ausnahmekonstellation eines vertraulich zu behandelnden Ankaufs von Staatsanleihen entfalle das Zugriffsrecht des Plenums und werde die Entscheidung gemäß § 6 ESMFinG einem Sondergremium aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses übertragen.

Unbedenklich sei auch die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ESMFinG, wonach Beschlüsse über den Abruf von Kapital nach Art. 9 Abs. 1 ESMV sowie über die Annahme oder wesentliche Änderung der Regelungen und Bedingungen für Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 4 ESMV nur der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses bedürften, nicht aber der des Plenums. Durch die im ESM-Vertrag vorgesehenen Durchführungsbestimmungen würden keine Regelungen mit grundlegender haushaltspolitischer Bedeutung getroffen, weil die Durchführungsbestimmungen nicht über die Regelungen und Vorgaben des ESM-Vertrages hinausgehen könnten. Soweit die Durchführungsbestimmungen neben rein technischen Regelungen auch inhaltliche Vorgaben enthielten, trage das ESM-Finanzierungsgesetz dem durch abgestufte Beteiligungsrechte Rechnung: Die in § 5 Abs. 2 ESMFinG angeführten Durchführungsbestimmungen bedürften der Zustimmung des Haushaltsausschusses, wohingegen für die in § 5 Abs. 3 ESMFinG angeführten sonstigen Bestimmungen ein Recht zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung durch die Bundesregierung vorgesehen sei, soweit die („einfache“) Haushaltsverantwortung des Parlaments berührt werde. Andernfalls sei eine bloße Unterrichtung ausreichend. Schließlich könne das Plenum nach § 5 Abs. 5 ESMFinG Angelegenheiten bei besonderem Interesse oder vermuteter Bedeutung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung jederzeit an sich ziehen. Selbst wenn Durchführungsbestimmungen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühren könnten, müsse dies nicht zur Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ESMFinG führen, da eine verfassungskonforme Auslegung von § 4 Abs. 1 ESMFinG möglich und dann auch geboten wäre.

100

(4) Die Umsetzung der Entscheidungen des Bundestages im Direktorium des Europäischen Stabilitätsmechanismus sei durch die Entsendung eines Staatssekretärs sichergestellt. Dies sei mit dem ESM-Vertrag vereinbar, der die Unabhängigkeit der Direktoren nicht fordere. Es sei wirklichkeitsfremd anzunehmen, ein weisungsgebundener Beamter des Bundesministeriums der Finanzen werde einem Votum des Deutschen Bundestages zuwiderhandeln.

101

(5) Die bloße Möglichkeit, dass sich der deutsche Anteil durch künftige Entwicklungen so verringern könnte, dass das Vetorecht Deutschlands entfielen, begründe jedenfalls derzeit keine Beeinträchtigungen des Demokratieprinzips. Es sei nicht absehbar, dass insbesondere Großbritannien, dessen Beitritt die Beteiligungsverhältnisse wesentlich verschieben könnte, in absehbarer Zeit bereit sei, den Euro einzuführen. Die Einführung des Euro in einem weiteren Staat erforde-

102

re darüber hinaus ebenso eine einstimmige Entscheidung der Staaten der Eurozone wie die darauf folgende Aufnahme dieses Staates in den Europäischen Stabilitätsmechanismus.

d) In Bezug auf den SKS-Vertrag trägt die Bundesregierung im Wesentlichen vor, dass dieser die Vertragsparteien zu stärkerer Haushaltsdisziplin verpflichte und übermäßiger Verschuldung vorbeuge. Er schränke die Haushaltsautonomie nicht unzulässig ein, entspreche im Wesentlichen den grundgesetzlichen Vorgaben und konkretisiere bereits bestehende unionsrechtliche Bestimmungen. Der Vertrag beuge übermäßiger staatlicher Verschuldung vor und verhindere somit künftige weitere Staatsschuldenkrisen, womit er den ESM-Vertrag auch inhaltlich-funktional ergänze. Die Limitierung der staatlichen Kreditaufnahme sei mit dem Grundgesetz vereinbar, da es sich insoweit nur um die Vorgabe eines von den Mitgliedstaaten auszufüllenden Rahmens handle und dieser auch dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse entspreche. Die nach Art. 3 Abs. 2 SKSV von der Europäischen Kommission abzugebenden Vorschläge zu gemeinsamen Grundsätzen für nationale Korrekturmechanismen und zum Zeitrahmen für die Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel nach Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b Satz 3 SKSV seien lediglich normkonkretisierende Auslegungshilfen. Die unbefristete Dauer des SKS-Vertrages begründe keinen Verfassungsverstoß. Auch ein unbefristet geschlossener Vertrag könne jederzeit von allen Vertragsparteien einvernehmlich aufgehoben werden. Bei grundlegenden Änderungen der Umstände könne außerdem die Lösung aus der vertraglichen Bindung auf der Grundlage von Art. 62 WVK erfolgen.

103

2. Der Deutsche Bundestag hält die Verfassungsbeschwerden und den Antrag im Organstreitverfahren teilweise für unzulässig, insgesamt jedenfalls für unbegründet.

104

a) Das Zustimmungsgesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV beeinträchtige die im Grundgesetz verankerte Stellung des Deutschen Bundestages nicht. Art. 125 AEUV stehe nach einvernehmlicher Auffassung der Mitgliedstaaten einer freiwilligen Hilfgewährleistung nicht entgegen. Art. 136 Abs. 3 AEUV stelle diese Rechtslage insoweit nochmals klar und sei auch hinreichend bestimmt. Die Norm diene der Sicherung der Stabilität der Währungsunion und ermögliche gerade nicht die Einführung einer umfassenden Haftungs- und Transferunion, sondern ermächtige punktuell in einer hinreichend klar definierten Situation zu zeitlich begrenzten Hilfsaktionen; zudem sehe die Vorschrift eine strenge Konditionalität vor. Die Rüge, es hätte ein Konventverfahren durchgeführt werden müssen, gehe fehl, weil mit Art. 136 Abs. 3 AEUV keine Ausdehnung der Zuständigkeit der Europäischen Union bewirkt werde.

105

b) Seinen Vortrag im Verfahren über die einstweilige Anordnung (vgl. BVerfGE 132, 195 <227>, Rn. 73 ff.) ergänzend führt der Deutsche Bundestag mit Blick auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus aus:

106

aa) Im Hinblick auf die Begleitgesetzgebung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus, insbesondere im Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Plenum

107

und Haushaltsausschuss, seien die Verfassungsbeschwerden unzulässig. Eine Verletzung der Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG komme in diesem Zusammenhang nicht in Betracht, so dass es ihnen an der Beschwerdebefugnis fehle. Die Kompetenzverteilung innerhalb des Bundestages sei, anders als die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union, nicht geeignet, den materiellen Gehalt des Wahlrechts aus Art. 38 Abs. 1 GG erodieren zu lassen. Durch die Organisation der parlamentsinternen Aufgabenverteilung sei die im Folgenden zu treffende Sachentscheidung dem demokratischen Prozess nicht entzogen. Es handle sich hierbei zudem um einen jederzeit reversiblen Vorgang, der lediglich den Binnenbereich eines Verfassungsorgans betreffe und daher nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden könne. Eine individuelle Beschwerdemöglichkeit gegen parlamentarische Zuständigkeitsverteilungen sei zudem unvereinbar mit dem Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages.

bb) Jedenfalls seien die Anträge unbegründet.

108

(1) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages werde durch die im ESM-Finanzierungsgesetz geregelte Zuständigkeitsverteilung zwischen Plenum und Haushaltsausschuss nicht beeinträchtigt. Für die wesentlichen Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, insbesondere für Entscheidungen nach Art. 10 ESMV (Erhöhung des Stammkapitals) und Art. 13 Abs. 2 ESMV (Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen), sei die Mitwirkung des Plenums vorgesehen. Nur für die weniger bedeutsamen, eher technischen Entscheidungen unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle sei der Haushaltsausschuss zuständig. So habe dieser nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ESMFinG über Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 1 ESMV zu befinden, da hierdurch keine neue Verpflichtung begründet, sondern nur eine bestehende Verpflichtung erfüllt werde, der das Plenum - durch das Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag und die Absicherung aller Veränderungen des Kapitalbestandes - bereits zugestimmt habe. Gleiches gelte für die ebenfalls dem Haushaltsausschuss zugewiesene Entscheidung über die Regelungen und Bedingungen für Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 4 ESMV (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ESMFinG). Diese „terms and conditions“ gestalteten lediglich das interne Verfahren und die Zahlungsart, begründeten jedoch keine Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die über die im ESM-Vertrag bereits geregelten Verpflichtungen hinausgingen. Mithin handle es sich bei den Entscheidungsbefugnissen des Haushaltsausschusses um rein operative Aufgaben.

109

Auch die verfassungsrechtlich anerkannte Rolle des Haushaltsausschusses in der Staatspraxis spreche für die Verfassungskonformität der Aufgabenverteilung des ESM-Finanzierungsgesetzes. Die Aufgaben des Haushaltsausschusses gingen - jedenfalls soweit er über qualifizierte Sperrvermerke nach § 22 Satz 3 und § 36 Satz 2 BHO entscheide - über eine bloß beratende und vorbereitende Funktion hinaus. Dieser Fall sei mit der hier vorliegenden Konstellation vergleichbar, da in beiden Fällen ein bereits durch das Plenum gebilligter Ausgabenposten durch den Ausschuss kon-

110

kret zugewiesen, aber in seiner demokratisch legitimierten Bestimmung nicht mehr verändert werde.

Schließlich müsse dem Deutschen Bundestag bei der Ausgestaltung der eigenen Binnenorganisation und Verfahren ein weiter Entscheidungsspielraum verbleiben. Die hier in Rede stehenden Zustimmungstatbestände zum Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung im Plenum zu machen, erscheine schwer denkbar, da diese letztlich auf die kontrollierte und effiziente Erreichung politisch bereits definierter Zwecke abzielten. 111

Selbst wenn die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 1 ESMFinG mit der Verantwortung des Plenums für die Haushaltspolitik nicht vereinbar wäre, lasse das Gesetz zumindest eine verfassungskonforme Auslegung zu. Insofern könne man zum einen aus Art. 5 Abs. 5 ESMFinG eine Revokationspflicht des Plenums ableiten, zum anderen eine Zuständigkeit aus der Generalklausel des § 4 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG. Entsprechendes gelte im Ergebnis auch für § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ESMFinG. Die dort genannten Entscheidungsbefugnisse seien Ausdruck einer funktionsgerechten Arbeitsteilung zwischen Plenum und Haushaltsausschuss und begründeten gerade keine neuen Verpflichtungen im Hinblick auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus. 112

Insgesamt gehe die Beteiligung eines demokratisch legitimierten Organs an internen Prozeduren des Europäischen Stabilitätsmechanismus - wenn auch aus guten Gründen - über die Standards für die parlamentarische Kontrolle öffentlicher Finanzinstitutionen im innerstaatlichen Bereich hinaus. Der Ausbau dieser Beteiligung des sachkundigen Haushaltsausschusses zu einem Plenarvorbehalt sei vor diesem Hintergrund nicht überzeugend. 113

(2) Die Möglichkeit zur Ausgabe neuer Anteile am Kapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus über dem Nennwert nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV sei mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung unbedenklich, da hierdurch die institutionelle Stellung der Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht verändert werde. Nach Art. 4 Abs. 7 ESMV richteten sich die Stimmrechte im Gouverneursrat und im Direktorium nach der Zahl - und nicht dem Wert - der Anteile, die jedem Vertragsstaat nach Anhang II des ESM-Vertrages zugeteilt worden seien. Die Ausgabe von Anteilen über dem Nennwert könne sich auf das Stimmgewicht daher nicht auswirken. Für die Ausgabe der Anteile des bereits genehmigten Stammkapitals in Höhe von 700 Milliarden Euro komme Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV seinem eindeutigen Wortlaut nach nicht in Betracht. Soweit die Vorschrift auf nachträglich genehmigtes Kapital anwendbar sei, falle nicht nur die Entscheidung über die Erhöhung des genehmigten Stammkapitals (Art. 10 Abs. 1 ESMV), sondern auch die Entscheidung über den Wert der neu geschaffenen Anteile in die Verantwortung des Plenums. Dabei handle es sich weder um eine untergeordnete Entscheidung noch sei ihr eine bereits im Plenum behandelte und vorstrukturierte Entscheidung vorausgegangen. Folgerichtig seien Entscheidungen über den Ausgabekurs unter § 4 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG zu fassen, den der Gesetzgeber bewusst so offen 114

formuliert habe, um Raum für notwendige Plenarentscheidungen zu schaffen. Entsprechendes müsse für die Ausgabe von Kapitalanteilen nach einem Beitritt weiterer ESM-Mitglieder gelten, da die Entscheidung über deren Ausgabekurs die relative Werthaltigkeit der deutschen Kapitalanteile und damit mittelbar die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühre.

(3) Auch die Möglichkeit einer Suspendierung der Stimmrechte nach Art. 4 Abs. 8 ESMV sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Zwar wären die rechtlichen Auswirkungen einer Suspendierung nicht unerheblich, da weitreichende Entscheidungen ohne Mitwirkung des betroffenen Staates getroffen werden könnten. 115

Art. 4 Abs. 8 ESMV diene freilich in erster Linie dem Schutz der Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen aus dem ESM-Vertrag nachkämen. Diese sollten vor überproportionalen Lasten geschützt werden. Insofern schütze Art. 4 Abs. 8 ESMV als Sanktionsmechanismus unter anderem gerade auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages. 116

Eine Anwendung des Art. 4 Abs. 8 ESMV auf die Bundesrepublik Deutschland sei zudem praktisch ausgeschlossen. Der verfassungsrechtliche und gesetzliche Rahmen ermögliche jederzeit die rechtzeitige Erfüllung der Verpflichtungen nach Art. 8, Art. 9 und Art. 10 ESMV oder die Rückzahlung von Finanzhilfen nach Art. 16 oder Art. 17 ESMV. Die zur Aufbringung der eingezahlten Anteile im Sinne von Art. 8 Abs. 2 ESMV notwendigen Maßnahmen seien zum Teil bereits oder würden jedenfalls noch durchgeführt. Eine weitergehende haushaltsrechtliche Absicherung sei gegenwärtig nicht möglich und wäre auch untunlich. Eine (vorsorgliche) Einstellung von Mitteln in den Haushaltsplan, die Gegenstand eines Kapitalabrufs nach Art. 9 ESMV werden könnten, sei nach Art. 110 GG weder vorgesehen noch möglich. Die tatsächliche Unsicherheit, wann ein Mitgliedstaat in die Situation schwerwiegender Finanzierungsprobleme gerate oder wann ein ausgleichender Verlust des Europäischen Stabilitätsmechanismus eintrete, lasse eine antizipierende Haushaltsplanung nicht zu. Das Haushaltsverfassungsrecht ermögliche es jedoch, in der Situation eines Kapitalabrufs zügig zu reagieren, in erster Linie im Wege eines Nachtragshaushalts gemäß Art. 110 GG oder - wenn die Einzahlungsfrist hierfür nicht ausreichen sollte - auf der Grundlage einer Bewilligung durch den Bundesminister der Finanzen nach Art. 112 GG. Der Bundestag werde nach bewährter Praxis verständigt. Im Lichte dieser Rechtslage bedürfe es keiner besonderen haushalterischen Vorkehrungen, um die Anwendung von Art. 4 Abs. 8 ESMV auszuschließen. Das Liquiditätsmanagement der Finanzagentur GmbH sei zudem so umsichtig und leistungsfähig, dass die für Kapitaleinzahlungen notwendige Liquidität vorhanden sei oder jedenfalls fristgerecht beschafft werden könne. 117

Selbst wenn zwischen Deutschland und einem anderen Vertragsstaat oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus Streit über das Vorliegen der Voraussetzungen eines Stimmrechtsentzugs nach Art. 4 Abs. 8 ESMV entstände, wäre die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages nicht gefährdet. Bei 118

Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des ESM-Vertrages sei zunächst eine Entscheidung des Direktoriums herbeizuführen (Art. 37 Abs. 1 ESMV). Aufgrund der Vetoposition des deutschen Direktors könne die Feststellung einer Vertragsverletzung durch das Direktorium verhindert werden. Im Rahmen einer Streitbeilegung im Gouverneursrat nach Art. 37 Abs. 2 ESMV bedürfe es im Hinblick auf Art. 37 Abs. 2 Satz 2 ESMV der Herbeiführung einer politisch-diplomatischen Lösung.

c) Die Vorgaben des SKS-Vertrages stellten keine Verkürzung der parlamentarischen Budgethoheit dar, sondern dienten der Begrenzung des deutschen Haftungsrisikos. Der Vertrag begründe keine unmittelbaren Rechtswirkungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten; solche entstünden nur mittelbar über die Sanktionen. Ein Haushaltsgesetz, das gegen den SKS-Vertrag verstoße, verliere nicht seine Rechtswirksamkeit.

119

Wegen der föderalen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland weise der Vertrag gegenüber der Schuldenbremse im Grundgesetz Unterschiede auf, die allerdings nicht zu einem davon wesentlich abweichenden Regelungskonzept führten. Verpflichtet sei der Gesamtstaat, also Bund, Länder und Gemeinden sowie alle weiteren öffentlichen Haushalte. Sanktionen der EU-Organe könnten sich ausschließlich an den Bund richten; für einen Durchgriff auf Länder oder Gemeinden sei kein Raum. Den im Grundgesetz vorgesehenen Pfad der Entschuldung definiere Art. 143d Abs. 1 GG, während der SKS-Vertrag ihn der Europäischen Kommission zur Konkretisierung überlasse. Es sei zwar nicht sicher, dass die Europäische Kommission im Ergebnis zu einem identischen Entschuldungspfad kommen werde, wie ihn das Grundgesetz vorsehe; sie sei allerdings verpflichtet, auf länderspezifische Risiken Rücksicht zu nehmen und dürfe sich insoweit an der Rechtslage des jeweiligen Mitgliedstaates orientieren.

120

Die inhaltlichen Vorgaben des SKS-Vertrages brächten kaum Zuwachs an materiellen Bindungen. Die Mitgliedstaaten übernahmen die Verpflichtungen aus eigenem Antrieb und würden zur Teilnahme nicht - auch nicht faktisch - gezwungen. Der Vertrag veranlasse die autonome Durchsetzung vertraglich eingegangener Selbstverpflichtungen und decke sich mit bereits bestehenden unionsrechtlichen Vorgaben. Zwar bedeute Art. 7 SKSV mit seiner „umgekehrten“ qualifizierten Mehrheitsregel eine Neuerung, die jedoch ohne verfassungsrechtliche Relevanz für die Budgethoheit der nationalen Parlamente bleibe; die Vereinbarung eines bestimmten Abstimmungsverhaltens modifiziere das Defizitverfahren inhaltlich nicht. Es finde auch keine Übertragung von materiellen Definitionskompetenzen auf andere Hoheitsträger statt. Dem Gerichtshof sei in Art. 8 SKSV lediglich in Bezug auf die Einhaltung von Art. 3 Abs. 2 SKSV die Kompetenz eingeräumt, über Klagen der Vertragsparteien zu entscheiden und im Fall eines Verstoßes gegen eine Vertragspartei ein Zwangsgeld zu verhängen. Zwar enthalte der Vertrag keine ausdrückliche Klausel zu seiner Beendigung oder Kündigung; doch schließe dies die Anwendung der allgemeinen Kündigungsregeln des Völkerrechts nicht aus.

121

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig, soweit die Beschwerdeführer rügen, dass durch das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Art. 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus und das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch unzureichende haushalterische Vorsorge für den Fall von Kapitalabrufen unkalkulierbare Risiken eingegangen und demokratische Entscheidungsprozesse auf die supranationale oder intergouvernementale Ebene verlagert würden, so dass eine Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag nicht länger möglich sei. Sie legen hinreichend substantiiert dar, dass die Haushaltsautonomie des Bundestages beeinträchtigt werde und sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt seien (vgl. BVerfGE 132, 195 <234>, Rn. 91; zur Zulässigkeit und zu den Anforderungen an die Substantiierung dieser Rüge vgl. BVerfGE 129, 124 <167 ff.>).

122

II.

Im Übrigen sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig. Das gilt zum einen, soweit sie unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die formelle Verfassungswidrigkeit des ESM-Finanzierungsgesetzes, die funktionale Zuständigkeitsverteilung zwischen Plenum, Ausschüssen und sonstigen Untergliederungen des Bundestages sowie das fehlende Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit rügen, und zum anderen für die gegen die unter B.I. genannten Gesetze erhobenen Grundrechtsrügen (1.). Unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden ferner, soweit sich die Beschwerdeführer zu I. und zu II. gegen Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit dem TARGET2-System (2.) und der Refinanzierung der Geschäftsbanken (3.) sowie die Beschwerdeführer zu II. und zu VI. gegen die Anwendbarkeit bestimmter sekundärrechtlicher Rechtsakte der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland (4.) wenden. Das gilt auch, soweit der Beschwerdeführer zu V. rügt, dass ein koordiniertes Vorgehen von Europäischem Stabilitätsmechanismus und Europäischer Zentralbank nicht ausgeschlossen sei und dass es an einem ausreichenden Risikomanagement und entsprechenden Rechnungslegungsvorschriften fehle (5.).

123

1. Die Verfassungsbeschwerden sind unzulässig, soweit die Beschwerdeführer unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die formelle Verfassungswidrigkeit des ESM-Finanzierungsgesetzes (a), die funktionale Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Plenum des Bundestages, seinen Ausschüssen und Untergliederungen (b) und

124

das fehlende Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit (c) rügen sowie eine Verletzung anderer Grundrechte als Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch die unter B.I. genannten Gesetze geltend machen (d-g).

a) Die Rüge des Beschwerdeführers zu I., das ESM-Finanzierungsgesetz sei mangels ordnungsgemäßer Einbringung in den Deutschen Bundestag formell verfassungswidrig, ist unzulässig, weil es insoweit an der Darlegung einer mit der Verfassungsbeschwerde rügefähigen Grundrechtsposition fehlt (vgl. BVerfGE 132, 195 <235>, Rn. 94). Der materielle Gehalt des Wahlrechts wird durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nur insoweit geschützt, als er in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich leerzulaufen droht, das heißt wenn die demokratische Selbstregierung des Volkes dauerhaft derart eingeschränkt wird, dass zentrale politische Entscheidungen nicht mehr selbstständig getroffen werden können (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>; 129, 124 <168>). Dieser materielle Schutzgehalt von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kommt vor allem in Konstellationen zum Tragen, in denen die Kompetenzen des Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht (vgl. BVerfGE 129, 124 <170>). Einen „Anspruch auf Demokratie“ vermittelt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG jenseits von Ultra-vires-Konstellationen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 - 2 BvR 2728/13 u. a. -, juris, Rn. 53) nur insoweit, als durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht (vgl. BVerfGE 123, 267 <340>; 129, 124 <177>; 132, 195 <238>, Rn. 104).

125

b) Unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden ferner, soweit die Beschwerdeführer zu I., III., IV. und V. eine Verletzung ihres Wahlrechts damit begründen, dass für bestimmte Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus die Mitwirkung lediglich des Haushaltsausschusses und nicht des Plenums des Bundestages vorgesehen ist.

126

Die parlamentsinterne, funktionale Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Plenum des Bundestages, seinen Ausschüssen und anderen Untergliederungen kann nicht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

127

Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Bundestages zählt grundsätzlich nicht zum rügefähigen Kern des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Demokratische Mindestanforderungen im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG sind auch bei Mehrheitsentscheidungen des Haushaltsausschusses gewahrt. Das Grundgesetz selbst sieht plenareretzende Ausschussentscheidungen in Art. 45, Art. 45c, Art. 45d und Art. 53a GG vor. Es würde zudem den Ausnahmecharakter der auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde verkennen und den Unterschied zum Organstreitverfahren verwischen, wenn unter Berufung auf den demokratischen Kern des Wahlrechts die innerparlamentarische Aufgabenverteilung gerügt werden könnte.

128

c) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu IV. ist auch insoweit unzulässig, als mit ihr geltend gemacht wird, zur Sicherung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung müssten Bundestag und Bundesrat über besondere Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, etwa eine Erhöhung des Stammkapitals, entsprechend Art. 79 Abs. 2 GG mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Der Verfassungsbeschwerde lässt sich keine schlüssige Begründung für das Bestehen eines dahingehenden Rechts der Wahlberechtigten entnehmen. Art. 79 Abs. 2 GG - auch in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG - ist eine Regel des objektiven Verfassungsrechts, die die Willensbildung innerhalb des Bundestages und des Bundesrates betrifft (vgl. BVerfGE 2, 143 <161>; 90, 286 <341>). Sie vermittelt den Wahlberechtigten und damit auch den Beschwerdeführern zu IV. - abgesehen von den Fällen einer Ultra-vires-Konstellation (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 - 2 BvR 2728/13 u. a. -, juris, Rn. 25) - keine Rechte, weil der Umfang der Entscheidungsbefugnisse des Bundestages, mithin die Substanz des Wahlrechts, nicht davon abhängt, mit welcher Mehrheit der Bundestag seine Beschlüsse fasst. Davon abgesehen, lässt sich aus der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages kein grundrechtlicher Anspruch auf ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis ableiten. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung wird grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen, durch den Beschluss über das Haushaltsgesetz, durch finanzwirksame Gesetze oder durch sonstige konstitutive Beschlüsse des Bundestages (vgl. BVerfGE 130, 318 <347>). Dafür ist - soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt - entsprechend Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Anhaltspunkte dafür, dass es je nach Höhe der Verpflichtungen oder Gewährleistungsübernahmen abgestufte Anforderungen an die parlamentarische Legitimation gäbe, sind nicht ersichtlich. Eine Erhöhung des Stammkapitals des Europäischen Stabilitätsmechanismus stellte weder eine Änderung des Grundgesetzes (vgl. Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG) noch eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union dar, die das Grundgesetz seinem Inhalt nach ändern würde (vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG).

d) Soweit die Beschwerdeführer zu I., zu II. und zu VI. rügen, Art. 35 Abs. 1 ESMV verletze den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, weil es für die den Organ- und Amtswaltern des Europäischen Stabilitätsmechanismus zuerkannte persönliche Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen keine sachliche Rechtfertigung gebe, sind sie durch diese Regelung nicht selbst nachteilig betroffen. Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG kommt von vornherein nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 63, 255 <265 f.>). Der Beschwerdeführer zu I. macht insoweit der Sache nach einen allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch geltend, der sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ebenso wenig ableiten lässt wie aus Art. 19 Abs. 4 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 132, 195 <235>, Rn. 95).

e) Soweit die Beschwerdeführer zu II. und zu VI. eine Verletzung ihres Grundrechts

aus Art. 14 Abs. 1 GG im Hinblick auf inflationäre Entwicklungen durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und die Begleitgesetzgebung geltend machen, haben sie diese Rüge nicht hinreichend substantiiert. Der Geldwert ist in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsabhängig (BVerfGE 97, 350 <371>; 129, 124 <174>). Es ist regelmäßig nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen auf negative Folgewirkungen für die Geldwertstabilität zu überprüfen. Eine solche Kontrolle kommt allenfalls in Grenzfällen einer evidenten Minderung des Geldwerts durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt in Betracht (vgl. BVerfGE 129, 124 <174>). Tatsachen, die zu einer solchen Kontrolle Anlass geben könnten, sind nicht vorgetragen (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG; vgl. BVerfGE 132, 195 <236>, Rn. 96).

f) Mangels Beschwerdebefugnis unzulässig ist schließlich die Rüge einer Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 20 Abs. 4 GG durch die Beschwerdeführer zu II. Das Widerstandsrecht ist ein subsidiäres Ausnahmerecht, dessen Verletzung nicht in einem Verfahren gerügt werden kann, in dem gegen die behauptete Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung gerade gerichtliche Abhilfe gesucht wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <180>; 123, 267 <333>; 132, 195 <236>, Rn. 97). 132

g) Soweit die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu IV. im Hinblick auf die funktionale Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Deutschen Bundestages und im Hinblick auf die im ESM-Vertragsgesetz und im ESM-Finanzierungsgesetz vorgesehenen Mehrheitserfordernisse unzulässig ist, kann sie nicht in eine Organklage umgedeutet werden. 133

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht - nicht nur bei der Auslegung unklarer Anträge - den eigentlichen Sinn des mit einem Antrag verfolgten Begehrens zu erfassen und diesem, soweit prozessual möglich, Geltung zu verschaffen (vgl. BVerfGE 54, 53 <54>; 68, 1 <64>). Auch ist die Umdeutung einer Verfassungsbeschwerde in eine Organklage grundsätzlich möglich. Dies setzt voraus, dass der Antrag im Organstreit zulässig wäre (vgl. BVerfGE 13, 54 <94 f.>). Das ist hier nicht der Fall. 134

Als Abgeordnete des Deutschen Bundestages hätten die Beschwerdeführer im Organstreit möglicherweise geltend machen können, dass die angegriffenen Regelungen gegen ihre parlamentarischen Beteiligungsrechte gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen (vgl. BVerfGE 64, 301 <313>; 108, 251 <266 f.>; 118, 277 <320>; 130, 318 <340>). Insofern fehlt es jedoch an einer hinreichenden Begründung des Antrags. Die Beschwerdeführer berufen sich lediglich auf ihr Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ist im Organstreit jedoch keine rügefähige Rechtsposition. Die Verletzung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten kann insoweit nicht geltend gemacht werden (vgl. BVerfGE 94, 351 <365>; 99, 19 <29>; 118, 277 <320>). 135

2. Unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden ferner, soweit sich die Beschwerdeführer zu II. gegen „die Einrichtung des TARGET2-Systems“ wenden (a) und - ge- 136

meinsam mit dem Beschwerdeführer zu I. - verschiedene Unterlassungen deutscher Verfassungsorgane in Bezug hierauf beanstanden (b).

a) Die Beschwerdeführer zu II. wenden sich gegen die „Einrichtung des TARGET2-Systems“, weil sein Vollzug durch das Unionsrecht nicht gedeckt sei und sich daraus Gefährdungen für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages ergäben. Dabei bleibt allerdings unklar, ob sie sich gegen die Leitlinie der Europäischen Zentralbank vom 26. April 2007 über ein trans-europäisches automatisiertes Echtzeit-Brutto-Express-Zahlungsverkehrssystem (TARGET2) EZB/2007/2 (ABI EU Nr. L 237 vom 8. September 2007, S. 1), geändert durch die Leitlinie der EZB vom 7. Mai 2009 EZB/2009/9 (ABI EU Nr. L 123 vom 19. Mai 2009, S. 94) und die Leitlinie EZB/2009/21 vom 17. September 2009 (ABI EU Nr. L 260 vom 3. Oktober 2009, S. 31) wenden (aa) oder ob der Antrag gegen die tatsächliche Durchführung des Systems gerichtet ist (bb). Das kann jedoch dahinstehen, weil die Verfassungsbeschwerde in beiden Fällen unzulässig ist.

137

aa) Versteht man die Verfassungsbeschwerde als gegen die Leitlinie EZB/2007/2 gerichtet, ist sie - unabhängig von der Frage, ob diese überhaupt zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde gemacht werden könnte - jedenfalls verfristet (§ 93 Abs. 3 BVerfGG). Zwar wurde die Leitlinie aus dem Jahr 2007 zuletzt durch die Leitlinie der Europäischen Zentralbank vom 5. Dezember 2012 über ein transeuropäisches automatisiertes Echtzeit-Brutto-Express-Zahlungsverkehrssystem (Neufassung) EZB/2012/27 (ABI EU Nr. L 30 vom 30. Januar 2013, S. 1 ff.) geändert. Die Änderungen betreffen ausweislich des ersten Erwägungsgrundes der Leitlinie vor allem den Informationsaustausch im System der Europäischen Zentralbanken und die Sanktionsmöglichkeiten gegen Banken. Da weder vorgetragen noch ersichtlich ist, dass die Neufassung eine Beschwer für die Beschwerdeführer begründet hat (vgl. BVerfGE 79, 1 <14>; 122, 63 <74 ff.>; 129, 208 <235>), konnte der Erlass der Neufassung die - bezogen auf die letzte vorangegangene Änderung im Oktober 2010 abgelaufene - Frist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde nicht erneut eröffnen.

138

bb) Soweit mit der Verfassungsbeschwerde die Durchführung der TARGET2-Leitlinie angegriffen werden soll, ist sie ebenfalls unzulässig, weil die Beschwerdeführer zu II. bereits nicht hinreichend substantiiert dargelegt haben (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG), dass sie in eigenen Rechten verletzt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <329> m.w.N.). Das TARGET2-System dient der technischen Abwicklung von grenzüberschreitenden Zahlungsvorgängen. Die Deutsche Bundesbank beschreibt es insoweit als Zahlungssystem der Zentralbanken des Eurosystems für die Abwicklung eilbedürftiger Überweisungen in Echtzeit, bei dem Kreditinstitute gegen eine monatliche Fixgebühr ihren Zahlungsverkehr über eine einheitliche Plattform abwickeln. TARGET2-Salden entstehen durch die tägliche Saldierung der grenzüberschreitenden Transaktionen. Sie stellen Forderungen oder Verbindlichkeiten gegenüber der Europäischen Zentralbank dar. Die Beschwerdeführer haben nicht aufgezeigt, auf welche Weise und in welchem Umfang von der Durchführung des TARGET2-Systems eine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung

139

wortung des Deutschen Bundestages und damit ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausgehen könnte.

b) Soweit sich der Beschwerdeführer zu I. mit Blick auf das TARGET2-System gegen das Unterlassen der Bundesregierung wendet, darauf hinzuwirken, dass die TARGET2-Salden der Höhe nach begrenzt, regelmäßig ausgeglichen und abgebaut werden, sowie gegen das Unterlassen, auf eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Systems der Europäischen Zentralbanken in dem Sinne hinzuwirken, dass die Geldschöpfung einer nationalen Zentralbank prozentual nicht ihren Kapitalanteil an der Europäischen Zentralbank übersteigen darf, hat er eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch die gerügte Untätigkeit nicht aufgezeigt. Er trägt insoweit lediglich vor, dass sich das TARGET2-System aufgrund eines Konstruktionsfehlers der Währungsunion zu einem Mechanismus entwickelt habe, der auf die Haftungsübernahme für Willensentscheidungen fremder Staaten hinauslaufe und überdies das Demokratieprinzip verletze, weil die bestehenden TARGET2-Salden die Entscheidungsfreiheit der Bundesrepublik Deutschland - etwa mit Blick auf ein Verlassen des Euro-Währungsgebiets - erheblich beeinträchtigten. Er legt jedoch nicht dar, warum die Entstehung der Salden gleichbedeutend mit einem Haftungsmechanismus im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist und wie und in welcher Höhe sich aufgrund des vermeintlichen Mechanismus Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt ergeben.

140

Entsprechendes gilt, soweit die Beschwerdeführer zu II. die Feststellung begehren, das Unterlassen der Bundesregierung, Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV beim Gerichtshof der Europäischen Union gegen das TARGET2-System zu erheben, verletze Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG. Allerdings machen die Beschwerdeführer zu II. auch geltend, die unkorrigierte Fortführung des TARGET2-Systems stelle einen ausbrechenden Rechtsakt dar, der mit dem unionsrechtlichen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unvereinbar sei und daher der demokratischen Legitimation entbehre. Insoweit fehlt es indes an Darlegungen dazu, inwiefern das Europäische System der Zentralbanken, indem es, wie behauptet, aus der Kreditvergabe einzelner Notenbanken resultierende übermäßige TARGET2-Salden nicht regelmäßig abbaue oder kompensiere, in rechtlicher Hinsicht - nicht nur in bestimmter ökonomischer Perspektive - jenseits seines Mandats handelt. Bereits deshalb gibt das Beschwerdevorbringen keinen Anlass, der Frage nachzugehen, inwieweit die im Senatsbeschluss vom 14. Januar 2014 - 2 BvR 2728/13 u. a. - aus der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane entwickelten Handlungspflichten hier von Bedeutung sein könnten.

141

3. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu II. ist auch insoweit unzulässig, als sie Maßnahmen der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit der Refinanzierung der Geschäftsbanken beanstandet.

142

Der Beschwerdevortrag genügt bereits nicht den Mindestanforderungen an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG). Sie be-

143

haupten lediglich pauschal, die Europäische Zentralbank akzeptiere ungeeignete Sicherheiten.

4. Unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu II. und zu VI. schließlich, soweit sie sich gegen die Anwendung bestimmter sekundärrechtlicher Rechtsakte der Europäischen Union und des Euro-Plus-Paktes in der Bundesrepublik Deutschland wenden. 144

a) Die Beschwerdeführer zu II. rügen, die Rechtsakte des sogenannten Sixpack (vgl. oben Rn. 19) seien ausbrechende Rechtsakte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, weil sie eine Wirtschaftsregierung der Europäischen Union begründeten und damit ein wesentlicher Baustein eines Bundesstaates seien. Zugleich entleerten sie das Wahlrecht der Deutschen, weil die Wähler nicht länger über ihr wirtschaftliches Schicksal bestimmen könnten. 145

Mit diesem Vortrag legen die Beschwerdeführer zu II. eine Verletzung in ihrem Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG weder unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffs in die von Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität noch unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung von Reaktionspflichten deutscher Staatsorgane auf qualifizierte Ultra-vires-Akte dar (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -). Die pauschale Behauptung, die sechs Sekundärrechtsakte des Sixpacks begründeten eine Wirtschaftsregierung der Europäischen Union, genügt weder zur Darlegung einer Entleerung des Wahlrechts durch Verlust unverzichtbarer Entscheidungsbefugnisse des Deutschen Bundestages noch zur Darlegung eines etwaigen Anspruchs auf Feststellung eines Ultra-vires-Handelns der Europäischen Union. Die Beschwerdeführer zu II. befassen sich weder mit den Einzelheiten der von ihnen angegriffenen Regelungen noch damit, dass diese sich eng an Art. 126 AEUV und die entsprechende Staatspraxis anlehnen. Über die Behauptung der Errichtung einer „Wirtschaftsdiktatur“ der Europäischen Union hinaus tragen sie zudem nichts Greifbares zu erwartbaren Auswirkungen der im Sixpack gebündelten Maßnahmen vor. Insbesondere bleibt offen, weshalb der Deutsche Bundestag durch die Umsetzung der angegriffenen Regelungen daran gehindert werden könnte, eigenständige wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen. 146

b) Auch soweit sich die Beschwerdeführer zu VI. gegen die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte wenden, legen sie eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend substantiiert dar. Die Rüge, die Ermächtigungsgrundlage (Art. 121 Abs. 6 AEUV) sei unzutreffend gewählt und dadurch seien zugleich wesentliche Rechte des Deutschen Bundestages verkürzt worden, genügt dafür nicht. Insbesondere ist nicht vorgetragen, welche Mitwirkungs- und Informationsrechte des Deutschen Bundestages verletzt worden sein sollen. 147

c) Ebenso wenig substantiiert ist der Antrag der Beschwerdeführer zu II. auf Fest- 148

stellung einer Verletzung ihrer Rechte durch den Euro-Plus-Pakt. Sie halten diesen für einen ausbrechenden Rechtsakt, der dazu beiträgt und beitragen soll, die Europäische Union zu einem Bundesstaat zu entwickeln. Inwiefern der Euro-Plus-Pakt, der selbst Sanktionen nicht vorsieht (vgl. BVerfGE 131, 152 <224 f.>) und zudem von den Beschwerdeführern zu II. als „Augenwischerei“ bezeichnet wird, gleichwohl dem Deutschen Bundestag in einem Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG berührenden Umfang Kompetenzen entziehen könnte, erschließt sich nach dem Beschwerdevortrag nicht. Die Beschwerdeführer zu II. begründen im Wesentlichen mit ökonomischen Argumenten lediglich, warum aus ihrer Sicht der Euro-Plus-Pakt einen weiteren Schritt auf dem Weg zu einer mit der Souveränität des Deutschen Volkes unvereinbaren Schulden- und Finanzunion darstellt.

5. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu V. ferner, soweit er rügt, dass ein koordiniertes Vorgehen von Europäischem Stabilitätsmechanismus und Europäischer Zentralbank durch den Gesetzgeber nicht ausgeschlossen (vgl. dazu BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. September 2012 - 2 BvR 1390/12 u. a. -, juris) und ein ausreichendes Risikomanagement und entsprechende Rechnungslegungsvorschriften mit Blick auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht geschaffen worden seien. Es ist nicht erkennbar, inwieweit allein dadurch sein Wahlrecht aus Art. 38 Abs.1 Satz 1 GG entleert sein könnte. 149

III.

1. Der Antrag im Organstreitverfahren ist nur zulässig, soweit die Antragstellerin zu VII. geltend macht, durch die angegriffenen Gesetze entäußere sich der Deutsche Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung; als Fraktion des Deutschen Bundestages ist sie insoweit antragsbefugt (Art. 20 Abs.1 und Abs. 2, Art. 23 Abs. 1, Art. 110 GG, vgl. BVerfGE 123, 267 <338 f.>; 132, 195 <237>, Rn. 102). 150

2. Soweit die Antragstellerin zu VII. geltend macht, sie sei im Zusammenhang mit dem Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Art. 136 AEUV in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt worden, an einem Konvent im Rahmen des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV teilzunehmen, ist der Antrag mangels Darlegung einer Rechtsverletzung im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG unzulässig (vgl. BVerfGE 132, 195 <237>, Rn. 101). 151

3. Auch soweit die Antragstellerin zu VII. die im ESM-Finanzierungsgesetz vorgesehene funktionale Zuständigkeitsverteilung zwischen Haushaltsausschuss und Plenum rügt, hat sie die Möglichkeit einer Rechtsverletzung nicht substantiiert dargelegt. Die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an einen Ausschuss des Deutschen Bundestages kann weder das Recht einer Fraktion (a) noch ein Recht des Deutschen Bundestages verletzen, das die Fraktion im Wege der Prozessstandschaft geltend machen könnte (b). 152

a) Fraktionen im Deutschen Bundestag sind Zusammenschlüsse von Abgeordnete- 153

ten, deren Rechtsstellung - ebenso wie der Status der Abgeordneten - aus Art. 38 Abs. 1 GG abzuleiten ist (vgl. BVerfGE 70, 324 <362 f.>; 112, 118 <135>). Dementsprechend haben die Fraktionen ein aus Art. 38 Abs. 1 GG abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 84, 304 <325>; 96, 264 <278>; 112, 118 <133>); es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. BVerfGE 93, 195 <204>). Die gleichberechtigte Mitwirkung der Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung wird unter anderem durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Spiegelbildlichkeit abgesichert, der dann zum Tragen kommt, wenn der Bundestag seine verfassungsrechtliche Stellung als Repräsentationsorgan nicht durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder wahrnimmt (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 130, 318 <342>). Nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit muss jede Untergliederung des Bundestages ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln (vgl. BVerfGE 80, 188 <222>; 112, 118 <133>; 130, 318 <354>).

aa) Dem Anspruch einer Fraktion auf Gleichbehandlung mit den anderen Fraktionen ist mit Blick auf die funktionale Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Parlaments allerdings Genüge getan, wenn der Ausschuss gemäß § 12 GOBT der Gewichtung der im Plenum vertretenen Fraktionen entsprechend besetzt und dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung getragen ist (vgl. BVerfGE 112, 118 <133>; 130, 318 <353 f.>). Weitergehende Rechte ergeben sich für die Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 GG insoweit nicht. Die im ESM-Finanzierungsgesetz vorgesehene Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an den Haushaltsausschuss berührt die Antragstellerin zu VII. daher nicht in ihren verfassungsmäßigen Rechten.

154

bb) Die Antragstellerin zu VII. kann aber auch nicht die durch diese Zuweisung berührten Rechte ihrer Mitglieder im Weg der Prozessstandschaft durchsetzen. Zwar führt jede Delegation von Aufgaben und Befugnissen auf eine Untergliederung des Parlaments dazu, dass das Recht der ihr nicht angehörenden Abgeordneten, als Vertreter des ganzen Volkes gleichermaßen an der Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt teilzuhaben (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), berührt wird. Dies kann jedoch nur von den betroffenen Abgeordneten selbst geltend gemacht werden. Eine Prozessstandschaft der Fraktion würde auch dem freien Mandat widersprechen. Sie würde es ermöglichen, dass die Ausübung der Abgeordnetenrechte nicht von der Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten abhinge, sondern von einem Mehrheitsbeschluss der Fraktion oder gar nur einer Entscheidung der Fraktionsführung (vgl. zur Stellung der Abgeordneten im Verhältnis zu den Fraktionen BVerfGE 10, 4 <14>; 114, 121 <150>; Badura, in: Bonner Kommentar, Bd. 7, Art. 38 Rn. 89, 91 <Februar 2008>; Klein, in: Maunz/Dürig, GG; Art. 38 Rn. 201 <Oktober 2010>; Magiera, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 49; Trute, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 89, jeweils m.w.N.).

155

b) Die Zuweisung einer parlamentarischen Aufgabe an einen Ausschuss verletzt auch kein Recht des Deutschen Bundestages, das die Antragstellerin im Wege der

156

Prozessstandschaft für diesen geltend machen könnte, auch wenn die Zuweisung die verfassungsrechtlichen Anforderungen (vgl. BVerfGE 130, 318 <350 ff.>) nicht erfüllte und deshalb gegen das Demokratieprinzip verstieße. Das von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG geschützte Demokratieprinzip ist kein Recht des Deutschen Bundestages, auch nicht, soweit es durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt wird (vgl. BVerfGE 123, 267 <339>). Für einen Organstreit ist insoweit kein Raum, weil dieses Verfahren auf die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über Rechte und Pflichten von Verfassungsorganen zielt. Das Organstreitverfahren dient der gegenseitigen Abgrenzung von Kompetenzen der Verfassungsorgane oder ihrer Teile in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 73, 1 <30>; 104, 151 <193 f.>; 123, 267 <339>).

Der Antrag ist schließlich unzulässig, soweit die Antragstellerin zu VII. mit Blick auf das ESM-Finanzierungsgesetz geltend macht, besonders bedeutsame Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus wie die Erhöhung des Stammkapitals bedürften wegen ihrer Bedeutung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung entsprechend Art. 23 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 und Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder von Bundestag und Bundesrat. Eine Verletzung eigener Rechte oder von Rechten des Deutschen Bundestages, die im Organstreit geltend gemacht werden könnten, ist damit nicht vorgetragen. Art. 79 Abs. 2 GG - auch in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG - ist eine Regel des objektiven Verfassungsrechts, die die Willensbildung innerhalb des Bundestages und des Bundesrates betrifft (vgl. BVerfGE 2, 143 <161>; 90, 286 <341>). Sie verleiht der Antragstellerin zu VII. - abgesehen von den Fällen einer Ultra-vires-Konstellation (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 - 2 BvR 2728/13 u. a. -, juris, Rn. 25) keine eigenen oder abgeleiteten Rechte, weil der Umfang der Rechte der Fraktionen und des Bundestages nicht davon abhängt, mit welcher Mehrheit der Bundestag seine Beschlüsse fasst.

157

C.

Die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren sind, soweit zulässig, unbegründet. Der Gesetzgeber ist jedoch mit Blick auf die Zustimmung zu Artikel 4 Absatz 8 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus verpflichtet, haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus fristgerecht und vollständig nachkommen kann.

158

I.

Das durch Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Wahlrecht gewährleistet als grundrechtsgleiches Recht die Selbstbestimmung der Bürger und garantiert die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>; 123, 267 <340>). Sein Gewährleistungsgehalt umfasst die

159

Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung auch vor dem Zugriff durch den verfassungsändernden Gesetzgeber schützt (BVerfGE 132, 195 <238>, Rn. 104; vgl. auch BVerfGE 123, 267 <340>; 129, 124 <177>). Vor diesem Hintergrund muss der Gesetzgeber ausreichende Vorkehrungen treffen, um seine Integrationsverantwortung dauerhaft erfüllen zu können (1.). Er darf sich namentlich seines Budgetrechts nicht begeben (2.).

1. Das Grundgesetz untersagt nicht nur die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192, 199>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 104, 151 <210>; 123, 267 <349>; 132, 195 <238>, Rn. 105). Auch Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt dürfen die deutschen Verfassungsorgane nicht erteilen (vgl. BVerfGE 58, 1 <37>; 89, 155 <183 f., 187>; 123, 267 <351>; 132, 195 <238>, Rn. 105). Dynamische Vertragsvorschriften müssen deshalb, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls an geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung geknüpft werden. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen muss der Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass sich seine Integrationsverantwortung hinreichend entfalten kann (BVerfGE 123, 267 <353>; 132, 195 <239>, Rn. 105).

160

2. Art. 38 Abs. 1 GG wird insbesondere verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können (BVerfGE 129, 124 <177>; 132, 195 <239>, Rn. 106). Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 132, 195 <239>, Rn. 106). Der Bundestag muss deshalb dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Insofern stellt das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239>, Rn. 106), das auch in einem System intergouvernementalen Regierens Beachtung verlangt (a). Die Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente wird durch unionsrechtliche Vorkehrungen abgesichert (b) und nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich die Mitgliedstaaten zu einer bestimmten Fiskalpolitik verpflichten (c). Die Überschreitung einer unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes ableitbaren Obergrenze von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen kommt allenfalls in Betracht, wenn im Eintrittsfall die Haushaltsautonomie zumindest für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe (d).

161

a) Auch in einem System intergouvernementalen Regierens müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes die Kon-

162

trolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Mit der Öffnung für die internationale Zusammenarbeit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst wenn solche Bindungen einen erheblichen Umfang annehmen, wird das Budgetrecht nicht ohne Weiteres in einer über Art. 38 Abs. 1 GG rügefähigen Weise verletzt. Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es vielmehr entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten (vgl. BVerfGE 129, 124 <177>; 130, 318 <344>; 131, 152 <205 f.>; 132, 195 <239 f.>, Rn. 107). Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzugs und könnte die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts nicht mehr wahrnehmen (BVerfGE 129, 124 <178 f.>; 130, 318 <344 f.>; 132, 195 <240>, Rn. 107).

aa) Der Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Bundestages ausgestaltet werden. Insbesondere darf dieser sich keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle. Dieses Verbot, sich der Budgetverantwortung zu entäußern, beschränkt nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern zielt gerade auf deren Bewahrung (vgl. BVerfGE 129, 124 <179>; 132, 195 <240>, Rn. 108).

163

bb) Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt (vgl. BVerfGE 129, 124 <179 f.>; 132, 195 <240>, Rn. 109). Es ist zwar in erster Linie Sache des Bundestages selbst, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar sind (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <142 f.>; 132, 195 <240 f.>, Rn. 109). Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der - einmal in Gang gesetzt - seiner Kontrolle und Einwir-

164

kung entzogen ist (BVerfGE 129, 124 <180>; 132, 195 <241>, Rn. 109).

cc) Es dürfen zudem keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht (BVerfGE 132, 195 <241>, Rn. 110; vgl. auch BVerfGE 129, 124 <180 f.>). Die den Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <356 ff.>) findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts (BVerfGE 129, 124 <181>; 132, 195 <241>, Rn. 110).

165

dd) Der Deutsche Bundestag kann seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht ohne ausreichende Informationen über die von ihm zu verantwortenden Entscheidungen von haushaltsrechtlicher Bedeutung wahrnehmen. Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gebietet daher, dass er an diejenigen Informationen gelangen muss, die er für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung benötigt (vgl. nur Art. 43 Abs. 1, Art. 44 GG sowie BVerfGE 67, 100 <130>; 77, 1 <48>; 110, 199 <225>; 124, 78 <114>; 131, 152 <202 f.>; 132, 195 <241 f.>, Rn. 111). Dieser Grundsatz gilt nicht nur im nationalen Haushaltsrecht (vgl. etwa Art. 114 GG), sondern auch in Angelegenheiten der Europäischen Union (vgl. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG; vgl. BVerfGE 132, 195 <242>, Rn. 111).

166

b) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages wird seit dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgesichert. Diese Bestimmungen stehen der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <243>, Rn. 114 ff.).

167

c) Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik ist - ungeachtet des auf prinzipielle rechtliche Reversibilität angelegten Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG - nicht von vornherein demo-

168

kratiwidrig (vgl. BVerfGE 79, 311 <331 ff.>; 119, 96 <137 ff.>; 132, 195 <244 f.>, Rn. 119 f.) (aa). Sie kann grundsätzlich auch durch die Übertragung wesentlicher haushaltspolitischer Entscheidungen auf Organe einer supra- oder internationalen Organisation oder die Übernahme entsprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen erfolgen (bb). Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang dies sinnvoll ist, obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber (cc).

aa) Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern (insbesondere Art. 109 Abs. 3 und Abs. 5, Art. 109a, Art. 115 GG n.F., Art. 143d Abs. 1 GG) klargestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse einer langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein können (vgl. BVerfGE 129, 124 <170>). Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft. Zwar stellt auch eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes keine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen diskretionären Fiskalpolitik dar. Dennoch führt sie zu einer faktischen Verengung von Entscheidungsspielräumen (vgl. BVerfGE 119, 96 <147>). Deren Vermeidung ist ein legitimes (verfassungs-)gesetzgeberisches Ziel (BVerfGE 132, 195 <245>, Rn. 120). 169

bb) Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik kann grundsätzlich auch auf der Basis des Unions- oder Völkerrechts erfolgen. 170

(1) Die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegten Anforderungen an eine tragfähige Haushaltswirtschaft (Art. 123 bis Art. 126, Art. 136 AEUV) begrenzen den Spielraum des nationalen Gesetzgebers bei der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung. Vergleichbares gilt - seine Übereinstimmung mit dem Primärrecht, die hier nicht zu untersuchen ist, unterstellt - für das unionale Sekundärrecht (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <245 f.>, Rn. 122). 171

(2) Es steht den Mitgliedstaaten im Übrigen frei, über die bestehenden wirtschafts- und haushaltspolitischen Bindungen des Unionsrechts hinaus weitere Bindungen einzugehen, soweit diese nicht in Widerspruch zu den unionsrechtlichen Vorgaben geraten (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV). Die Bundesrepublik Deutschland kann daher innerstaatlich strengere Regelungen für ihre Haushaltspolitik einführen und sich auch entsprechend vertraglich verpflichten (vgl. BVerfGE 129, 124 <181 f.>; 132, 195 <246>, Rn. 123). 172

cc) Dabei ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten 173

und deshalb - spiegelbildlich - eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist. Das Bundesverfassungsgericht kann sich hier nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der dazu zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaften setzen (BVerfGE 129, 124 <183>). Es hat jedoch sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können (vgl. BVerfGE 5, 85 <198 f.>; 44, 125 <142>; 123, 267 <367>) und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird (BVerfGE 132, 195 <246 f.>, Rn. 124).

d) Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip darüber hinaus eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten lässt, musste der Senat bislang nicht entscheiden. Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze könnte allenfalls überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe. Dies kommt nur bei einer evidenten Überschreitung äußerster Grenzen in Betracht (vgl. BVerfGE 129, 124 <182 f.>; 132, 195 <242>, Rn. 112).

174

Bei der Prüfung, ob der Umfang von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestages führen könnte, verfügt der Gesetzgeber namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum. Das gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfGE 129, 124 <182 f.>), einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen (BVerfGE 132, 195 <242 f.>, Rn. 113).

175

II.

Nach diesen Maßstäben haben die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren keinen Erfolg. Gegen das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (1.). Der Gesetzgeber hat jedoch sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach Art. 9 ESMV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 25 ESMV, fristgerecht und vollständig nachkommen kann (2.). Im Ergebnis mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind - soweit sie im vorliegenden Verfahren zulässigerweise gerügt sind - auch die Vorschriften über die Einbindung des Deutschen Bundestages in die Entscheidungsprozesse des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die sich aus dem Gesetz zu dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem ESM-

176

Finanzierungsgesetz ergeben (3.). Schließlich bestehen auch gegen das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion keine verfassungsrechtlichen Bedenken (4.).

1. Das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, verletzt die Beschwerdeführer und die Antragstellerin zu VII. nicht in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Insbesondere führt Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht zum Verlust der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages (a). Art. 136 Abs. 3 AEUV ist hinreichend bestimmt (b). 177

a) Art. 136 Abs. 3 AEUV verletzt weder das Demokratiegebot (aa) noch sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Währungsunion (bb). 178

aa) Mit Art. 136 Abs. 3 AEUV wird weder ein finanzwirksamer Mechanismus in Gang gesetzt noch werden haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Art. 136 Abs. 3 AEUV ermöglicht den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets lediglich, einen Stabilitätsmechanismus zur Gewährung von Finanzhilfen auf völkervertraglicher Grundlage zu installieren und bestätigt insofern die fortdauernde Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge. Inwieweit die konkrete Ausgestaltung des auf der Grundlage von Art. 136 Abs. 3 AEUV errichteten Europäischen Stabilitätsmechanismus selbst verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, betrifft nicht die hier maßgebliche Frage, ob der Deutsche Bundestag der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV unter Wahrung des durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereichs zustimmen durfte (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <249 f.>, Rn. 131 ff.). 179

bb) Zwar bedeuten die Aufnahme von Art. 136 Abs. 3 AEUV und die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus - ausgehend von dem Vertragsverständnis, in dem Deutschland die Wirtschafts- und Währungsunion mitbegründet hat - durchaus eine grundlegende Umgestaltung der ursprünglichen Wirtschafts- und Währungsunion, weil sich diese damit, wenn auch in begrenztem Umfang, von dem sie bislang charakterisierenden Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte gelöst hat (vgl. dazu BVerfGE 129, 124 <181 f.>; 132, 195 <248>, Rn. 128; vgl. aber EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12 - Pringle -, Rn. 73 ff.). Die stabilitätsgerichtete Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion wird damit jedoch nicht aufgegeben. Verfassungsrechtlich wesentliche Bestandteile der Währungsunion (vgl. BVerfGE 89, 155 <205>; 97, 350 <369>; 129, 124 <181 f.>; 132, 195 <248>, Rn. 129) wie die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (vgl. Art. 130 AEUV), ihre Verpflichtung auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität (vgl. Art. 127 AEUV) und das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (Art. 123 AEUV) werden nicht berührt. Art. 136 Abs. 3 AEUV befreit die Mitgliedstaaten nicht von der Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin (vgl. Art. 126, Art. 136 Abs. 1 AEUV) und ist im Übrigen ersichtlich 180

als Ausnahmenvorschrift konzipiert (vgl. BVerfGE 132, 195 <248 f.>, Rn. 129).

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Währungsunion um die Möglichkeit aktiver Stabilisierungsmaßnahmen zu ergänzen, sowie die damit verbundene Prognose, mit solchen Maßnahmen die Stabilität der Währungsunion gewährleisten und fortentwickeln zu können (vgl. BVerfGE 89, 155 <207>; 97, 350 <369>), hat das Bundesverfassungsgericht angesichts des Einschätzungsspielraums der zuständigen Verfassungsorgane grundsätzlich auch insoweit zu respektieren, als Risiken für die Preisstabilität aufgrund dieser Entscheidung nicht auszuschließen sind (vgl. BVerfGE 132, 195 <249>, Rn. 130). 181

b) Art. 136 Abs. 3 AEUV ist auch hinreichend bestimmt. Durch die Norm werden keine Hoheitsrechte übertragen. Sie regelt lediglich den Einsatz des Stabilitätsmechanismus, unterwirft ihn restriktiven Bedingungen und löst für sich genommen - unter dem Blickwinkel von Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG - keine die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sichernden Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm aus (vgl. BVerfGE 132, 195 <250 f.>, Rn. 134). 182

2. Das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus trägt den Anforderungen der Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG Rechnung. Die Bestimmungen des ESM-Vertrages sind mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages vereinbar. Eine Verletzung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages ergibt sich insbesondere nicht aus dem Umfang der Zahlungspflichten, die Deutschland bei der Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus eingegangen ist. Deren absolute Höhe überschreitet nicht aus dem Demokratieprinzip allenfalls ableitbare äußerste Grenzen (a). Soweit nach dem Vertragswortlaut eine der Höhe nach unbegrenzte Zahlungspflicht zumindest denkbar erscheint, wird die Gefahr einer solchen Auslegung jedenfalls durch die gemeinsame Erklärung der ESM-Mitglieder vom 27. September 2012 sowie die einseitige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom selben Tage in völkerrechtlich verbindlicher Weise ausgeschlossen (b). Für Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, ist jedenfalls derzeit gesichert, dass sie nicht gegen die Stimmen der deutschen Vertreter in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ergehen können, der Legitimationszusammenhang zwischen dem Parlament und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus also nicht unterbrochen wird (c). Die Regelung über die Aussetzung der Stimmrechte nach Art. 4 Abs. 8 ESMV ist mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages vereinbar. Allerdings muss haushaltsrechtlich durchgehend sichergestellt sein, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach Art. 9 ESMV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 ESMV, fristgerecht und vollständig nachkommen kann (d). Die verfassungsrechtlich gebotene parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist gewährleistet (e). Die Möglichkeit einer 183

Ausgabe von Anteilen am Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem vom Nennwert abweichenden Kurs nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV führt, für sich genommen, ebenso wenig zu einer Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung (f) wie das Risiko aus der Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus erwachsender finanzwirksamer Verluste (g). Eine Erweiterung der bestehenden Zahlungspflichten Deutschlands im Wege der Kapitalerhöhung ist zwar möglich, bedürfte aber der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften; eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Vornahme einer solchen Kapitalerhöhung besteht nicht (h). Schließlich begründet der ESM-Vertrag auch keine unauflösbare Bindung Deutschlands (i).

a) Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze für Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen könnte, wie dargelegt, allenfalls überschritten sein, wenn die Haushaltsautonomie des Bundestages zumindest für einen nennenswerten Zeitraum praktisch vollständig leerliefe (vgl. BVerfGE 129, 124 <183>; 132, 195 <242>, Rn. 112). Dabei verfügt der Gesetzgeber namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für seine Handlungsfreiheit über einen weiten Einschätzungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu respektieren hat.

184

Aus der absoluten Höhe der mit der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus eingegangenen Zahlungspflichten Deutschlands von derzeit 190,0248 Milliarden Euro lässt sich vor diesem Hintergrund keine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages ableiten. Die vom Gesetzgeber getroffene Einschätzung, die sich aus der Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus ergebenden Zahlungspflichten führten - auch unter Berücksichtigung der deutschen Beteiligung an der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, der der Hellenischen Republik gewährten bilateralen Finanzhilfen sowie der Risiken aus der Teilnahme am Europäischen System der Zentralbanken und dem Internationalen Währungsfonds - nicht zu einem vollständigen Leerlaufen der Haushaltsautonomie, ist jedenfalls nicht evident fehlerhaft und daher vom Bundesverfassungsgericht hinzunehmen (BVerfGE 132, 195 <264>, Rn. 167).

185

b) Mit dem Beitritt zum Europäischen Stabilitätsmechanismus ist die Bundesrepublik Deutschland keine der Höhe nach unbeschränkten oder nicht hinreichend absehbaren Zahlungsverpflichtungen eingegangen.

186

Die in Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV geregelte ausdrückliche Haftungsbeschränkung der ESM-Mitglieder auf ihren jeweiligen Anteil am genehmigten Stammkapital begrenzt die haushaltswirksamen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus derzeit verbindlich auf 190,0248 Milliarden Euro (vgl. BVerfGE 132, 195 <252 ff.>, Rn. 138 ff.).

187

Zwar erschien im Hinblick auf die Regelungen über den revidierten erhöhten Kapitalabruf (Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 ESMV) zunächst auch eine Auslegung des Vertragswortlauts möglich, auf deren Grundlage sich eine Verlet-

188

zung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages hätte ergeben können (vgl. dazu im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <253 ff.>, Rn. 142 ff.; siehe auch ÖstVfGH, Entscheidung vom 16. März 2013 - SV 2/12-18 -, Rn. 102); eine solche Interpretation ist jedoch durch die gemeinsame Auslegungserklärung der Vertragsparteien des ESM-Vertrages vom 27. September 2012 (BGBl II S. 1086) und die gleichlautende einseitige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (BGBl II S. 1087) völkerrechtlich wirksam ausgeschlossen worden (zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit eines solchen Ausschlusses vgl. BVerfGE 132, 195 <256 f.>, Rn. 147 ff.). Nach diesen Erklärungen begrenzt Art. 8 Abs. 5 ESMV sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrages so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und ohne Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrages übersteigt (vgl. auch ÖstVfGH, Entscheidung vom 16. März 2013 - SV 2/12-18 -, Rn. 82 f., 104).

Soweit der Beschwerdeführer zu V. die völkerrechtliche Wirksamkeit der einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Auslegung des ESM-Vertrages vom 27. September 2012 bezweifelt, kommt es darauf im Ergebnis nicht an, da die Erklärung mit gleichem Wortlaut von allen Mitgliedern des Europäischen Stabilitätsmechanismus abgegeben wurde. 189

c) Die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag setzt ferner voraus, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen wird (vgl. BVerfGE 132, 195 <264>, Rn. 166). 190

aa) Soweit die Entscheidungen der ESM-Organe die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen (können) - das ist jedenfalls bei den in Art. 5 Abs. 6 Buchstabe b, f, i und l ESMV genannten Beschlüssen vorstellbar -, wird der notwendige Legitimationszusammenhang dadurch gewährleistet, dass diese Beschlüsse nicht gegen die Stimme des deutschen Vertreters in den ESM-Organen gefasst werden können (vgl. BVerfGE 132, 195 <251>, Rn. 136). Da die Beschlüsse nach Art. 5 Abs. 6 Buchstabe b, f, i und l ESMV einstimmig ergehen (Art. 4 Abs. 3 ESMV) und im Fall des sogenannten Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens nach Art. 4 Abs. 4 Satz 2 ESMV eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der Stimmen erforderlich ist, ist eine Entscheidung gegen die Stimme des deutschen Vertreters, der derzeit über 27,1464% der Stimmrechte verfügt (Art. 4 Abs. 7 ESMV i.V.m. Anhang I), in den genannten Fällen ausgeschlossen. Das gilt auch für alle weiteren Beschlüsse der ESM-Organe, soweit diese im Einzelfall die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen sollten: Die Beschlüsse der ESM-Organe setzen - von den Fällen der Art. 9 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 ESMV abgesehen - zumindest eine qualifizierte Mehrheit von 80% der Stimmrechte (Art. 4 Abs. 5 ESMV) voraus, so dass auch im ESM-Vertrag nicht ausdrücklich genannte Beschlüsse nach Art. 5 Abs. 7 Buchstabe n ESMV, deren Rele-

vanz für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung sich nicht prognostizieren lässt, nicht gegen die Stimme des deutschen Vertreters ergehen können. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages kann daher auf der Ebene der innerstaatlichen Gesetzgebung durch die Bindung des jeweiligen deutschen Vertreters in den ESM-Organen gewahrt werden und wird durch den ESM-Vertrag folglich nicht beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 132, 195 <265, 273>, Rn. 169, 185).

bb) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages ist auch nicht dadurch verletzt, dass die Bundesrepublik Deutschland durch den Beitritt anderer Staaten zum Europäischen Stabilitätsmechanismus und die damit einhergehende Verschiebung der Stimmgewichte in den ESM-Organen (vgl. Art. 2 Abs. 3 ESMV) bei Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit (Art. 4 Abs. 5 ESMV) gefasst werden, ihre Sperrminorität zu verlieren drohte. Die vertraglich begründete Vetoposition der Bundesrepublik Deutschland in den ESM-Organen kann vielmehr auch dann abgesichert werden. 192

Ausweislich des Art. 5 Abs. 6 Buchstabe I ESMV werden infolge eines Beitritts neuer Mitglieder Anpassungen des ESM-Vertrages erforderlich. In diesem Zusammenhang können die derzeitigen Mehrheitserfordernisse so angepasst werden, dass die gegenwärtig gegebene und verfassungsrechtlich geforderte Vetoposition Deutschlands auch unter veränderten Umständen erhalten bleibt. Nach Art. 44 ESMV erfordert ein Beitritt zum Europäischen Stabilitätsmechanismus einen einstimmigen Gouverneursratsbeschluss (Art. 44 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 Buchstabe k ESMV). Die Bundesregierung hat demnach die Möglichkeit und gegebenenfalls die Pflicht, zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages ihre Zustimmung zur Genehmigung eines Beitrittsantrags von einer Änderung des Art. 4 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 ESMV abhängig zu machen. 193

d) Besondere Bedeutung erlangen die Integrationsverantwortung des Bundestages und die verfassungsrechtliche Maßgabe, dass sich der Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nicht entäußern darf (vgl. BVerfGE 129, 124 <177 ff.>; 132, 195 <260>, Rn. 157 ff.), im Hinblick auf die in Art. 4 Abs. 8 ESMV vorgesehene Aussetzung der Stimmrechte (aa). Insoweit bedarf es einer haushaltrechtlichen Absicherung der Zahlungsfähigkeit, die verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (bb). Das ist derzeit gewährleistet (cc). 194

aa) Kommt ein ESM-Mitglied seinen vertraglichen Pflichten, insbesondere bei Kapitalabrufen nach Maßgabe der Art. 8, Art. 9 und Art. 10 ESMV, nicht fristgerecht und in voller Höhe nach, werden sämtliche Stimmrechte des säumigen ESM-Mitglieds ausgesetzt (Art. 4 Abs. 8 ESMV). 195

(1) Die Aussetzung der Stimmrechte nach Art. 4 Abs. 8 ESMV hat zur Folge, dass der betroffene Mitgliedstaat bis zur Zahlung der geforderten Kapitalanteile ipso iure sämtliche Stimmrechte in allen Kollegialorganen des Europäischen Stabilitätsmechanismus verliert, also für die Dauer seiner Säumnis auf die Entscheidungen des Gouverneursrats und des Direktoriums - auch wenn sie mit der umstrittenen Zahlungsver- 196

pflichtung nichts zu tun haben - keinen Einfluss mehr nehmen kann. Die vertraglich vereinbarten Erfordernisse hinsichtlich der Beschlussfähigkeit der ESM-Organe (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 ESMV) und der jeweils erforderlichen Mehrheiten (Art. 4 Abs. 4 bis Abs. 6 ESMV) werden für die Dauer der Aussetzung der Stimmrechte eines oder mehrerer Mitglieder nach Art. 4 Abs. 8 Satz 2 ESMV entsprechend neu berechnet. Solange zumindest ein Mitgliedstaat stimmberechtigt bleibt, führt die Stimmrechtsaussetzung also - unabhängig von der Zahl der ausgesetzten Stimmrechte - unter keinen Umständen zur Beschlussunfähigkeit der ESM-Organe oder dazu, dass in den Organen bestimmte Mehrheiten nicht mehr erreicht werden könnten.

Während der Aussetzung der Stimmrechte eines oder mehrerer ESM-Mitglieder können - mit Ausnahme der Beschlüsse über Veränderungen des genehmigten Stammkapitals (vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 ESMV) - sämtliche Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ohne Mitwirkung der betroffenen ESM-Mitglieder gefasst werden. Das schließt Beschlüsse über weitere Kapitalabrufe (Art. 9 Abs. 1 ESMV) und über die Gewährung von Stabilitätshilfen im Einzelfall und ihre Konditionierung (Art. 13 ff. ESMV) ebenso ein wie eine Änderung der Liste der Finanzhilfinstrumente (Art. 19 ESMV). 197

(2) Einen wirkungsvollen, insbesondere mit aufschiebender Wirkung ausgestatteten Rechtsbehelf gegen die Aussetzung der Stimmrechte nach Art. 4 Abs. 8 Satz 1 ESMV sieht der ESM-Vertrag nicht vor. Über den Widerspruch eines Mitgliedstaates gegen die Aussetzung seiner Stimmrechte, der als „Streitigkeit zwischen einem ESM-Mitglied und dem ESM“ im Sinn von Art. 37 Abs. 2 ESMV zu werten wäre, entscheidet - wiederum unter Aussetzung der Stimmrechte des betroffenen ESM-Mitglieds (Art. 37 Abs. 2 Satz 2 ESMV) - der Gouverneursrat mit qualifizierter Mehrheit; dessen Entscheidung kann vor dem Gerichtshof der Europäischen Union angefochten werden (Art. 37 Abs. 3 ESMV). Nach Wortlaut und Zweck des Art. 4 Abs. 8 ESMV sowie nach der Systematik des Vertrages ist davon auszugehen, dass die Aussetzung der Stimmrechte während der gesamten Verfahrensdauer bestehen bleibt. 198

(3) Käme es zu einer Aussetzung der Stimmrechte der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 4 Abs. 8 Satz 1 ESMV, liefe die innerstaatlich vorgesehene Beteiligung des Bundestages an den Entscheidungen der ESM-Organe für die Dauer der Stimmrechtsaussetzung leer. Damit entfielen aus deutscher Sicht zugleich die demokratische Legitimation und Kontrolle der in diesem Zeitraum getroffenen Entscheidungen, und zwar unabhängig davon, welche Abstimmungsregeln der Vertrag für die konkret zu treffenden Entscheidungen vorsieht. Betroffen wären unter Umständen auch Entscheidungen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühren und daher grundsätzlich seiner Mitwirkung bedürfen (vgl. BVerfGE 129, 124 <179 ff.>; 132, 195 <262>, Rn. 162). Das gilt etwa für Entscheidungen über die Ausgabe von Anteilen zu einem anderen Kurs als zum Nennwert (Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV), über weitere Kapitalabrufe (Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 ESMV), über die Gewährung von Stabilitätshilfen einschließlich der Festlegung wirt- 199

schaftspolitischer Auflagen in einem Memorandum of Understanding nach Art. 13 Abs. 3 ESMV und über die Wahl der Instrumente sowie für die Festlegung der Finanzierungsbedingungen nach Maßgabe der Art. 12 bis Art. 18 ESMV und für die Änderung der Liste der Finanzhilfinstrumente, die der Europäische Stabilitätsmechanismus nutzen kann (Art. 19 ESMV).

bb) Um eine Aussetzung der Stimmrechte zu vermeiden, hat der Bundestag daher nicht nur den auf die Bundesrepublik Deutschland entfallenden, in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 ESMV geregelten Anteil am anfänglich einzuzahlenden Kapital im Haushalt bereitzustellen, sondern im gebotenen Umfang auch durchgehend sicherzustellen, dass die weiteren auf Deutschland entfallenden Anteile am genehmigten Stammkapital nach Art. 8 Abs. 1 ESMV im Fall von Abrufen nach Art. 9 ESMV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 ESMV, jederzeit fristgerecht und vollständig eingezahlt werden können (BVerfGE 132, 195 <263>, Rn. 164). Ob eine Zahlungsaufforderung des Europäischen Stabilitätsmechanismus berechtigt ist, spielt insoweit keine Rolle. Entscheidend ist vielmehr allein, ob die Bundesrepublik Deutschland eine geforderte Zahlung im gebotenen Umfang und Zeitrahmen tatsächlich vornehmen kann und von Verfassungs wegen vornehmen darf. Ersteres ist vor allem eine Frage der Liquidität. Hierzu hat der Deutsche Bundestag durch seine Verfahrensbevollmächtigten erklärt, das Liquiditätsmanagement der „Finanzagentur GmbH“ sei hinreichend „umsichtig und leistungsfähig“, um fristgerechte Einzahlungen zu gewährleisten; diese tatsächliche Einschätzung ist vom Bundesverfassungsgericht hinzunehmen. Letzteres ist eine Frage der Vereinbarkeit fristgerechter und vollständiger Zahlung mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes.

200

(1) Nach Art. 110 Abs. 1 GG müssen alle zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen des Bundes in den Haushaltsplan eingestellt werden. Der Haushaltsplan, der nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG durch Haushaltsgesetz festgestellt wird, ist Wirtschaftsplan und zugleich staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform (BVerfGE 45, 1 <32>; 70, 324 <355 ff.>; 79, 311 <328 f.>; 129, 124 <178>). Er erfüllt eine demokratische Legitimations- und Kontrollfunktion im Hinblick auf sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates und dient zugleich auch der Information der Öffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund ist das Budgetrecht eines der wichtigsten Rechte des Parlaments und ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle (vgl. BVerfGE 49, 89 <125>; 55, 274 <303>; 70, 324 <356>; 110, 199 <225>). Der besondere Gesetzesvorbehalt des Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet das Parlament dazu, sowohl sich selbst als auch der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Staates abzulegen. Nicht zuletzt deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt - einschließlich des Maßes der Verschuldung - als politische Generaldebatte verstanden (BVerfGE 123, 267 <361>; 129, 124 <178>). Erweisen sich die vorhandenen Haushaltsansätze im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres als zu gering oder ergeben sich sachliche Bedürfnisse, die das Haushaltsgesetz nicht berücksichtigt hat, besteht für die Bundesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht, eine Änderungsvorlage zum Haushaltsplan (Nach-

201

tragshaushalt) nach Maßgabe des Art. 110 Abs. 3 GG einzubringen, um die Vollständigkeit des Haushaltsplans zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 45, 1 <34>; implizit auch BVerfGE 119, 96 <122 ff.>).

Da der Haushaltsplan nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG vor Beginn des jeweiligen Rechnungsjahres festgestellt werden muss, ist ihm ein Prognoseelement notwendig zu Eigen (vgl. BVerfGE 30, 250 <263>; 113, 167 <234>; 119, 96 <130>), so dass sich im Haushaltsvollzug immer Abweichungen vom Haushaltsplan ergeben werden. Das liegt in der Natur der Sache. Nicht mehr mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit vereinbar sind jedoch bewusst fehlerhafte oder auch „gegriffene“ Haushaltsansätze, die trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um eine realitätsnahe und insoweit „gültige“ Prognose der zu erwartenden Einnahmen oder Ausgaben vermissen lassen (vgl. BVerfGE 119, 96 <130>). 202

(2) Art. 112 GG erlaubt eine Durchbrechung des haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts im Hinblick auf „überplanmäßige und außerplanmäßige“ Ausgaben, sofern hierfür ein „unvorhergesehenes und unabweisbares“ Bedürfnis besteht. Wenn die Voraussetzungen des Art. 112 GG erfüllt sind, kann der Bundesminister der Finanzen im Einzelfall Ausgaben bewilligen, für die der Haushaltsplan entweder gar keinen (außerplanmäßige Ausgaben) oder zumindest keinen ausreichenden (überplanmäßige Ausgaben) Ansatz enthält. Es handelt sich dabei um eine subsidiäre Notkompetenz der Exekutive für den Fall, dass eine parlamentarische Bewilligung zu spät käme (vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 112 Rn. 3 <Dezember 2007>; Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 112 Rn. 1). 203

cc) Es ist derzeit haushaltsrechtlich ausreichend sichergestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland sämtlichen für die Anwendung von Art. 4 Abs. 8 ESMV relevanten Zahlungsaufforderungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus - bis zur Höhe ihres Anteils am genehmigten Stammkapital (Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV) - so rechtzeitig und umfassend nachkommen kann, dass eine Stimmrechtsaussetzung praktisch ausgeschlossen ist. 204

(1) Seit Inkrafttreten des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus waren im jeweiligen Haushaltsplan die Ausgaben für die ersten vier (von insgesamt fünf) Tranchen des deutschen Anteils am anfänglich eingezahlten Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus eingestellt (vgl. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 - Nachtragshaushaltsgesetz 2012 - vom 13. September 2012, BGBl I S. 1902; Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 <Haushaltsgesetz 2013> vom 20. Dezember 2012, BGBl I S. 2757). Für die fünfte Rate ist nach Angaben der Bundesregierung eine weitere Ausgabe im Haushaltsplan für das Jahr 2014 vorgesehen. 205

(2) Über diesen Anteil am anfänglich eingezahlten Kapital hinaus ermächtigt § 1 Abs. 2 Satz 1 ESMFinG den Bundesminister der Finanzen - gestützt auf Art. 115 206

Abs. 1 GG (vgl. BTDrucks 17/9048, S. 6) -, für das abrufbare Kapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Höhe von 168,30768 Milliarden Euro „Gewährleistungen“ zu übernehmen. Eine haushaltsrechtliche Absicherung ist damit jedoch nicht verbunden (vgl. auch § 1 Abs. 2 Satz 2 ESMFinG).

(3) Weder das Notbewilligungsrecht nach Art. 112 GG (<a>) noch die Aufstellung eines Nachtragshaushalts () sind in jedem Fall geeignet, eine vollständige und fristgerechte Begleichung der deutschen Zahlungsverpflichtungen zu gewährleisten. 207

(a) Ein Rückgriff auf das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 Satz 2 GG (vgl. auch § 37 Abs. 1 Satz 2 BHO) setzt voraus, dass die zu bewilligende Ausgabe oder ihre Dringlichkeit von den an der Haushaltsaufstellung beteiligten Verfassungsorganen tatsächlich nicht vorausgesehen worden ist. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Zahlungsverpflichtungen aus Art. 9 ESMV dem Grunde und ihrer maximalen Höhe nach feststehen. Darüber hinaus hat der Senat in seinem Urteil vom 12. September 2012 - unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 110 Abs. 1 GG, § 22 HGrG und § 16 BHO auf die Notwendigkeit einer haushalterischen Absicherung der Zahlungspflichten hingewiesen (vgl. BVerfGE 132, 195 <263>, Rn. 164). Hinzu kommt, dass im Hinblick auf die überragende verfassungsrechtliche Stellung des Parlaments beim Erlass des Haushaltsgesetzes dem Nachtragshaushalt gegenüber dem Notbewilligungsrecht nach Art. 112 GG - bei dem das Parlament von jeglicher (auch nachträglicher) Mitwirkung ausgeschlossen ist - der Vorrang zukommt (vgl. BVerfGE 45, 1 <32, 34 ff.>). 208

(b) Auch die Möglichkeit, einen Nachtragshaushalt aufzustellen, sichert nicht in allen Fällen die fristgerechte und vollständige Bedienung von Kapitalabrufen des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes. Zeichnet sich die Möglichkeit eines Kapitalabrufs gemäß Art. 9 ESMV ab, ist grundsätzlich die Aufnahme eines entsprechenden Ansatzes in den Haushaltsplan geboten. Trotz der verfahrensrechtlichen Vereinfachungen für den Erlass eines Nachtragshaushalts (vgl. Art. 110 Abs. 3 Halbsatz 2 GG) ist das Gesetzgebungsverfahren zeitaufwändig und von den Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat abhängig. So steht dem Bundesrat nach Art. 110 Abs. 3 Halbsatz 2 GG eine dreiwöchige Frist zur Stellungnahme zu, die er zwar nicht ausnutzen muss, aber ausnutzen kann. Die bei Kapitalabrufen zu wahrende Zahlungsfrist ist demgegenüber im günstigsten Fall „angemessen“ (Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 ESMV; nach den in Umsetzung von Art. 9 Abs. 4 ESMV durch das Direktorium erlassenen Regelungen und Bedingungen für Kapitalabrufe vom 9. Oktober 2012 sollen die Zahlungsfristen in den Fällen des Art. 9 Abs. 1 ESMV vier und in den Fällen des Art. 9 Abs. 2 ESMV zwei Monate nicht überschreiten) und beträgt im dringlichsten Fall lediglich sieben Tage (Art. 9 Abs. 3 Satz 4 ESMV). Zwar ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein Nachtragshaushalt unter günstigen Umständen - also bei gleichgerichtetem Zusammenwirken aller beteiligten Verfassungsorgane und unter Verzicht auf geltende Fristen - innerhalb von sieben Tagen erlassen werden kann; daraus folgt aber nicht, dass dies auch in jedem Fall gelingt. Das gilt ungeachtet der 209

verfassungsrechtlichen Pflicht aller an der Haushaltsaufstellung beteiligten Organe, die jederzeitige Erfüllbarkeit von Kapitalabrufen haushalterisch sicherzustellen (vgl. BVerfGE 132, 195 <263>, Rn. 164).

(4) Für absehbare Zahlungspflichten nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 ESMV in Verbindung mit Art. 9 ESMV sind Ansätze im Haushaltsplan vorzusehen. Dies ergibt sich aus den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Wahrheit des Haushalts. In welcher Höhe der Haushaltsgesetzgeber mögliche Kapitalabrufe durch einen Ansatz im Bundeshaushalt berücksichtigt, hängt von den jeweiligen Umständen ab und setzt eine „gültige“ Prognose über deren Wahrscheinlichkeit, Zeitpunkt und Höhe voraus. 210

Unsicherheiten bei der Bewertung künftiger Kapitalabrufe schließen die Prognose des Haushaltsgesetzgebers nicht aus. So steht nicht nur das maximale Volumen der Zahlungspflichten fest (Art. 8 Abs. 4 ESMV); auch die Wahrscheinlichkeit und der Zeitpunkt des Auftretens von Finanzierungsproblemen einzelner Mitgliedstaaten lassen sich anhand verschiedener Parameter - etwa der Verschuldungsquote und der Laufzeit und Fälligkeit der Staatsanleihen eines ESM-Mitglieds - prognostizieren (so auch der estnische Staatsgerichtshof <Riigikohus>, Urteil vom 12. Juli 2012 - 3-4-1-6-12 -, Abs.-Nr. 197). Entsprechendes gilt für die Risiken aus der Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus, seiner Anleiheoperationen (Art. 21 ESMV) und seiner Anlagepolitik (Art. 22 ESMV). 211

(5) Die bisherige Prognose des Haushaltsgesetzgebers, dass sich die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Finanzierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf das anfänglich eingezahlte Stammkapital im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Satz 2 ESMV beschränken (vgl. BTDrucks 17/9045, S. 2), begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 212

e) Art. 32 Abs. 5, Art. 34 und Art. 35 Abs. 1 ESMV, die die Unverletzlichkeit sämtlicher amtlicher Unterlagen des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie Schweigepflicht und Immunität seiner Organmitglieder und Mitarbeiter regeln, verstoßen im Ergebnis nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG und den - allein im Rahmen des Organstreitverfahrens der Antragstellerin zu VII. rügefähigen - Anspruch des Bundestages auf frühestmögliche und umfassende Unterrichtung aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 131, 152 <202 ff.>). Sie sind so auszulegen, dass sie einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch den Deutschen Bundestag nicht entgegenstehen (vgl. dazu BVerfGE 132, 195 <257 ff.>, Rn. 150 ff.). 213

Soweit eine hiervon abweichende Auslegungsmöglichkeit bestand (vgl. BVerfGE 132, 195 <259>, Rn. 154 f.), ist diese jedenfalls durch die gemeinsame Auslegungserklärung der Vertragsparteien des ESM-Vertrages vom 27. September 2012 (BGBl II S. 1086) und die gleichlautende einseitige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (BGBl II S. 1087) völkerrechtlich wirksam ausgeschlossen worden (vgl. auch ÖstVfGH, Entscheidung vom 16. März 2013 - SV 2/12-18 -, Rn. 95). Die Auslegungserklärungen stellen klar, dass Art. 32 Abs. 5, Art. 34 und Art. 35 Abs. 1 ESMV der 214

umfassenden Unterrichtung des Bundestages nicht entgegenstehen.

f) Der summenmäßigen Begrenzung der Zahlungspflichten steht auch die in Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV vorgesehene Möglichkeit, Anteile am Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem vom Nennwert abweichenden Kurs auszugeben, nicht entgegen (vgl. BVerfGE 132, 195 <253, 265>, Rn. 141, 169). Zwar kann die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages von Entscheidungen nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV betroffen sein, wenn durch die Ausgabe von Anteilen am Stammkapital zu einem über dem Nennwert liegenden Kurs zusätzliche Einzahlungspflichten entstehen. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages ist indes jedenfalls dadurch abgesichert, dass ein Beschluss nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV nicht gegen die Stimme des deutschen Vertreters im zuständigen ESM-Organ gefasst werden kann. 215

g) Auch aus der abstrakten Möglichkeit, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus finanzielle Verluste generieren könnte, ergibt sich keine Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages. Bei der Frage, ob - und gegebenenfalls in welchem Umfang - mit Verlusten aus der Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu rechnen ist, kommt dem Gesetzgeber - wie bei jeder Beteiligung an einer internationalen Finanzinstitution - ein vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu respektierender Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 129, 124 <182 f.>). Dass der Gesetzgeber diesen Einschätzungsspielraum mit seiner Zustimmung zum ESM-Vertrag überschritten haben könnte, ist nicht ersichtlich. 216

aa) Der Vertrag geht davon aus, dass es im Zuge der Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu Verlusten kommen kann. Denn er ermächtigt ihn für diesen Fall in Art. 9 Abs. 2 ESMV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 ESMV, zu Kapitalabrufen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nicht nur das deutsche Gesamtengagement im ESM-Vertrag (Art. 8 Abs. 1, Anhänge I und II) durch den Bundestag gebilligt worden ist (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2 ESMFinG), sondern dass jede einzelne Stabilitätshilfe nach Art. 13 Abs. 2 ESMV sowie die Unterzeichnung des jeweiligen Memorandum of Understanding nach Art. 13 Abs. 4 ESMV einer einvernehmlichen Beschlussfassung des Gouverneursrats bedürfen und damit mittelbar auch an die Zustimmung des Deutschen Bundestages gebunden sind (vgl. § 4 Abs. 1 ESMFinG). Da der Bundestag auf diese Weise Höhe, Konditionalität und Dauer der Stabilitätshilfen zugunsten hilfesuchender Mitgliedstaaten mitbestimmen kann, kann er auch die Wahrscheinlichkeit und die Höhe später möglicherweise erfolgreicher Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 2 ESMV maßgeblich beeinflussen (vgl. BVerfGE 132, 195 <265 f.>, Rn. 170). 217

bb) Im Hinblick auf mögliche Verluste aus der sonstigen Geschäftstätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus, vor allem aus seinen Anleiheoperationen nach Art. 21 ESMV, bestehen zwar keine vergleichbaren Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages. Er kann jedoch über seine Zustimmung zu den detaillierten Leitlinien 218

für Anleiheoperationen (Art. 21 Abs. 2 ESMV) und die Anlagepolitik (Art. 22 Abs. 1 ESMV), die den Europäischen Stabilitätsmechanismus auf ein solides Finanz- und Risikomanagement verpflichten, hinreichenden Einfluss auf dessen Geschäftstätigkeit nehmen (vgl. BVerfGE 132, 195 <266>, Rn. 171).

h) Eine Erweiterung der Zahlungspflichten über die derzeit geltende Summe von 190,0248 Milliarden Euro hinaus kommt nur im Wege der Kapitalerhöhung nach Art. 10 Abs. 1 ESMV, gegebenenfalls in Verbindung mit einem Beschluss nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV, in Betracht. Insoweit bedarf es jedoch stets einer einstimmigen Entscheidung des Gouverneursrats (Art. 5 Abs. 6 Buchstabe b und d ESMV) oder, im Fall einer Delegation dieser Beschlüsse nach Art. 5 Abs. 6 Buchstabe m ESMV, des Direktoriums (Art. 6 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 Buchstabe b und d ESMV). Somit ist hinreichend sichergestellt, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages gewahrt bleibt. 219

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers zu I. lässt sich dem ESM-Vertrag keine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Zustimmung zu einer Kapitalerhöhung nach Art. 10 ESMV zum Zwecke der Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus entnehmen. Nach Art. 10 Abs. 1 Satz 1 ESMV überprüft der Gouverneursrat regelmäßig die Angemessenheit des genehmigten Stammkapitals des Europäischen Stabilitätsmechanismus. Er kann beschließen, das Stammkapital von aktuell 700 Milliarden Euro (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 ESMV) weiter zu erhöhen (Art. 10 Abs. 1 Satz 2 ESMV). Für die Annahme, dass aus Art. 10 ESMV - über dessen Wortlaut hinaus - eine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten folgt, einer Kapitalerhöhung zuzustimmen, gibt es keine Anhaltspunkte, im Gegenteil spricht alles für die Maßgeblichkeit des Wortlauts. Hinzu kommt, dass die Entscheidung über die Kapitalerhöhung ausweislich des Art. 5 Abs. 6 Buchstabe d ESMV einstimmig ergehen muss und ausweislich des Art. 10 Abs. 1 Satz 3 ESMV eines nationalen Notifizierungsverfahrens bedarf. Die Entscheidung über eine Kapitalerhöhung soll also nicht allein aus der objektiven Notwendigkeit einer Kapitalerhöhung zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus folgen, sondern aufgrund neuerlicher (politischer) Entscheidungen in den Mitgliedstaaten. Eine materielle Zustimmungspflicht würde diesen Mechanismus überspielen (so auch der estnische Staatsgerichtshof <Riigikohus>, Urteil vom 12. Juli 2012 - 3-4-1-6-12 -, Abs.-Nr. 105 f., 144). 220

Ferner geht aus der Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 27. September 2012, sowie der gleichlautenden gemeinsamen Erklärung der Mitgliedstaaten (BGBl II S. 1086 f.) hervor, dass die Haftung der einzelnen Mitgliedstaaten gerade nicht - auch nicht zum Zweck der Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets - unbegrenzt, sondern zunächst auf ihren jeweiligen Anteil am genehmigten Stammkapital begrenzt sein soll (vgl. auch Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV; dazu BVerfGE 132, 195 <252>, Rn. 140; ÖstVfGH, Entscheidung vom 16. März 2013 - SV 2/12-18 -, Rn. 83). Eine spätere Kapitalerhöhung wird dadurch zwar nicht ausgeschlossen. Aus der Erklärung geht jedoch der unmissverständliche, eine Berufung auf gegenteilige implizite Ver- 221

pflichtungen ausschließende, Wille der Vertragsparteien hervor, über die Zahlung von höheren Beträgen als den in Anhang II des ESM-Vertrages festgehaltenen gegebenenfalls autonom zu entscheiden.

i) Schließlich begründet das Fehlen einer ausdrücklichen Austrittsregelung im ESM-Vertrag keine Verletzung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung. Durch die Haftungsbegrenzung nach Art. 8 Abs. 5 ESMV in Verbindung mit Anhang II ist hinreichend sichergestellt, dass durch den ESM-Vertrag kein irreversibler Zahlungs- und Gewährleistungsautomatismus begründet wird, weshalb es keiner vertraglichen Regelung eines besonderen Kündigungs- oder Austrittsrechts bedarf (vgl. BVerfGE 132, 195 <268>, Rn. 175). Zudem ist der Austritt von Mitgliedstaaten trotz fehlender ausdrücklicher Regelung möglich.

222

3. Die Vorschriften des Gesetzes zu dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und des ESM-Finanzierungsgesetzes genügen - jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung - den Anforderungen aus Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG an die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte und Einwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages zur Sicherung einer demokratischen Steuerung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie zur Sicherung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung (BVerfGE 132, 195 <269>, Rn. 176 ff.).

223

Die Begleitgesetzgebung hat die Funktion, die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften an der Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus im nationalen Recht abzubilden und zu konkretisieren (vgl. BVerfGE 123, 267 <433>). Sie hat sicherzustellen, dass der Bundestag - vermittelt über die Bundesregierung - einen bestimmenden Einfluss auf das Handeln des Europäischen Stabilitätsmechanismus ausüben kann (vgl. BVerfGE 123, 267 <356, 433 ff.>) und hierdurch seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sowie die Integrationsverantwortung wahrzunehmen in der Lage ist (vgl. BVerfGE 129, 124 <177 ff., 186>; 132, 195 <270>, Rn. 178). Die Anforderungen an die Sicherung einer demokratischen Steuerung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages werden im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte des Bundestages jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung des ESM-Finanzierungsgesetzes (a), im Hinblick auf seine Informationsrechte (b) und die personelle Legitimation der deutschen Vertreter in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (c) uneingeschränkt erfüllt (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <269 ff.>, Rn. 177 ff.).

224

a) Der Gesetzgeber hat für die Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung eine Rolle spielen, eine parlamentarische Rückbindung vorgesehen, indem er in Art. 2 ESMVertrG, in § 4 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 und in § 5 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 ESMFinG festgelegt hat, dass die deutschen Mitglieder im Gouverneursrat und Direktorium an den Sitzungen der Organe des Europäischen Stabilitätsmechanismus teilzunehmen und die Be-

225

schlüsse des Deutschen Bundestages durch ihr Abstimmungsverhalten in den Organen umzusetzen haben. Dass einige der Entscheidungen an das Votum des Plenums (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG), andere lediglich an dasjenige des Haushaltsausschusses (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 ESMFinG) geknüpft sind, betrifft nicht die grundsätzliche - und hier allein zu entscheidende - Frage der Beteiligung des Deutschen Bundestages (BVerfGE 132, 195 <270>, Rn. 179).

aa) Bereits die vom ESM-Vertrag vorgesehene Möglichkeit einer Fortentwicklung der Instrumente (vgl. Art. 19 ESMV) lässt es nicht zu, alle Fälle, in denen eine Parlamentsbeteiligung angezeigt sein wird, schon jetzt im Einzelnen zu erfassen und zu regeln. Die Beteiligungsrechte müssen - sei es durch Gesetzesänderung, sei es durch Auslegung - mit der Vertragsentwicklung Schritt halten, so dass die effektive Wahrnehmung der parlamentarischen Haushalts- und Integrationsverantwortung in jedem Fall sichergestellt ist (vgl. BVerfGE 132, 195 <272>, Rn. 183). Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber eine Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Art. 19 ESMV an das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Ermächtigung gebunden (Art. 2 Abs. 2 ESMVertrG). Sollte sich im Vollzug des ESM-Vertrages ergeben, dass weitere wesentliche Mitwirkungserfordernisse nicht ausdrücklich geregelt sind, bietet die Regelung des § 4 Abs. 1 ESMFinG, die lediglich exemplarisch („insbesondere“) drei Entscheidungsfelder des Europäischen Stabilitätsmechanismus nennt, in denen das Plenum zu entscheiden hat, hinreichenden Raum für eine verfassungskonforme Handhabung. Entsprechendes gilt für die Auffangvorschrift des § 5 Abs. 3 ESMFinG, die die Bundesregierung in allen nicht anderweitig geregelten Fällen, in denen nicht die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührt wird, zur Beteiligung des Haushaltsausschusses des Bundestages und zur Berücksichtigung seiner Stellungnahmen verpflichtet (BVerfGE 132, 195 <271>, Rn. 180).

226

bb) Im Hinblick auf die durch Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV eröffnete Möglichkeit, Anteile am Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem vom Nennwert abweichenden Kurs auszugeben, die für sich genommen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet (vgl. oben Rn. 215), fehlt es zwar an einer ausdrücklichen Einbindung des Bundestages; die Regelungen des ESM-Finanzierungsgesetzes gestatten jedoch eine mit Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbare verfassungskonforme Handhabung (vgl. bereits BVerfGE 132, 195 <274>, Rn. 188).

227

Während der Gesetzgeber für Entscheidungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus über die Gewährung von Stabilitätshilfen (Art. 13 Abs. 2 ESMV) sowie für die Annahme einer Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität (Art. 13 Abs. 3 Satz 3 ESMV) und die Zustimmung zu einem entsprechenden Memorandum of Understanding (Art. 13 Abs. 4 ESMV) in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 sowie Abs. 2 ESMFinG eine vorherige Zustimmung des Bundestages ausdrücklich für erforderlich erklärt hat, fehlt es für den Tatbestand des Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV und die entsprechende Zuständigkeit des Gouverneursrats (Art. 5 Abs. 6 Buchstabe b ESMV) an einer entsprechenden Regelung. Indes lässt sich durch Rückgriff auf die allgemeine Regelung

228

des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 ESMFinG, wonach Beschlüsse „in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen“, einer vorherigen Zustimmung des Bundestages bedürfen, die verfassungsrechtlich gebotene Beteiligung des Bundestages mit hinreichender Sicherheit gewährleisten (vgl. BVerfGE 132, 195 <274>, Rn. 188).

Eine dahingehende verfassungskonforme Auslegung des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 ESMFinG ist durch den Wortlaut des Gesetzes gedeckt und wahrt die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 49, 148 <157>; 54, 277 <300>; 86, 288 <320>). Auf der Grundlage einer solchen Auslegung ist gewährleistet, dass der Bundestag seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung auch tatsächlich effektiv wahrnehmen kann (vgl. BVerfGE 129, 124 <184 f.>), und dass die Entscheidung, ob und - wenn ja - in welcher Weise der Bundestag an Beschlüssen der ESM-Organen nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV beteiligt wird, im konkreten Fall nicht allein der Einschätzung der Exekutive überantwortet bleibt. 229

Soweit gefordert wird, die Mitwirkung des deutschen Vertreters an Entscheidungen über die Ausgabe von Anteilen über dem Nennwert nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV bedürfe einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, sind dafür verfassungsrechtliche Gründe nicht ersichtlich. Eine solche Anforderung ist im Grundgesetz weder - wie etwa bei Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG - ausdrücklich vorgesehen, noch folgt sie aus der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages. Für letztere kommt es auf die Beteiligung des Bundestages und nicht darauf an, dass diese Beteiligung in der Form eines Gesetzes erfolgt. Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages können vielmehr durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden (vgl. BVerfGE 70, 324 <356>; 129, 124 <178 f.>), durch den Beschluss über das Haushaltsgesetz, durch finanzwirksame Gesetze oder durch einen sonstigen, konstitutiven Beschluss des Plenums (vgl. BVerfGE 90, 286 <383 ff.>; 130, 318 <347>). Aus dem Umstand, dass für die Erhöhung des genehmigten Stammkapitals in Art. 2 Abs. 1 ESMVertrG ausdrücklich eine bundesgesetzliche Ermächtigung vorgesehen ist, folgt nicht, dass Gleiches auch für Entscheidungen nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV gelten müsse. 230

b) Die im ESM-Finanzierungsgesetz enthaltenen Informationsrechte des Bundestages genügen den Anforderungen des - im Organstreitverfahren der Antragstellerin zu VII. maßstäblichen - Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 132, 195 <271>, Rn. 181). Die Vorschriften des ESM-Vertrages, insbesondere Art. 34 ESMV, stehen einer den Anforderungen des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG entsprechenden Unterrichtung des Bundestages nicht entgegen (vgl. oben Rn. 223). 231

Die Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist eine Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne des Art. 23 Abs. 2 GG und löst ebenso wie dessen Errichtung und Ausgestaltung Mitwirkungs- und Informationsrechte des Bundestages aus (vgl. BVerfGE 131, 152 <215 ff.>). § 7 Abs. 1 bis Abs. 3 ESMFinG wiederholt die 232

maßgeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG an die Informationspflichten der Bundesregierung und gewährleistet damit das parlamentarische Informationsrecht. Zudem lässt § 7 Abs. 10 ESMFinG weitergehende Rechte aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union unberührt (vgl. BVerfGE 132, 195 <271>, Rn. 182).

c) Auch unter dem Gesichtspunkt der von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG geforderten demokratischen Legitimation der Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus gibt es gegen die Ausgestaltung der Vertretung Deutschlands in den Organen des Europäischen Stabilitätsmechanismus nichts zu erinnern. 233

aa) Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG garantiert in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen (vgl. BVerfGE 77, 1 <40>; 83, 60 <71 f.>; 89, 155 <182>; 93, 37 <66>; 107, 59 <87>; 130, 76 <123>) und diesem gegenüber verantwortlich werden (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>). Legitimationsbedürftig ist jedes amtliche Verhalten mit Entscheidungscharakter. Das gilt auch für die Wahrnehmung von Mitentscheidungsbefugnissen (vgl. BVerfGE 47, 253 <273>; 83, 60 <73>) und Mitgliedschaftsrechten in internationalen Organisationen oder der Europäischen Union. Demokratische Legitimation setzt dabei einen effektiven Einfluss des Staatsvolkes auf das hoheitliche Handeln voraus (vgl. BVerfGE 83, 60 <71 f.>; 89, 155 <182>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87>; 119, 331 <366>; 130, 76 <123>). 234

In personeller Hinsicht ist ein Amtswalter demokratisch legitimiert, wenn seine Bestellung in einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk zurückgeführt werden kann (vgl. BVerfGE 52, 95 <130>; 68, 1 <88>; 77, 1 <40>; 83, 60 <72 f.>; 130, 76 <124>). Sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt die Ausübung von Staatsgewalt insbesondere durch parlamentarische Vorgaben für das Verwaltungshandeln, den Einfluss des Parlaments auf die Politik der Regierung sowie die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87 f.>; 130, 76 <123>). Je intensiver eine in Rede stehende Maßnahme Grundrechte berührt (vgl. BVerfGE 93, 37 <73>; 130, 76 <124>) oder von grundlegender Bedeutung für die Allgemeinheit ist, desto höher muss auch das demokratische Legitimationsniveau ausfallen. Entscheidend ist insoweit nicht die Form der Legitimation, sondern die Effektivität, mit der die Entscheidungsprozesse demokratisch gesteuert werden (vgl. BVerfGE 93, 37 <67>). Dabei kommt es auf das Zusammenwirken der verschiedenen Legitimationsgrundlagen an (vgl. BVerfGE 93, 37 <66 f.>; 130, 76 <124>). Eine verminderte Legitimation über den einen Legitimationsstrang kann durch eine verstärkte Legitimation über andere Stränge ausgeglichen werden (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66 f.>; 107, 59 <87 f.>; 130, 76 <124>). 235

Mit Blick auf die außen- und integrationspolitische Tätigkeit der Exekutive ist zu berücksichtigen, dass die sachlich-inhaltliche Legitimation nur begrenzt durch parla- 236

mentarische Vorgaben ausgestaltet werden kann. Der Verkehr mit anderen Staaten, die Vertretung in internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Einrichtungen und Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG) sowie die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Außenvertretung Deutschlands fallen grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 131, 152 <195>). Die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Freiräume stehen einer strikten parlamentarischen Determinierung entgegen (vgl. BVerfGE 49, 89 <124 ff.>). Die in dieser Hinsicht herabgesetzten Anforderungen an die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation können dadurch ausgeglichen werden, dass der jeweilige Amtswalter im Auftrag und nach Weisung der Regierung handelt und die Regierung damit in die Lage versetzt, Verantwortung gegenüber dem Parlament und dem Volk zu übernehmen (vgl. BVerfGE 9, 268 <281 f.>; 93, 37 <67>; 130, 76 <124>).

bb) Nach diesen Maßstäben bestehen keine Bedenken gegen die deutsche Vertretung in den Gremien des Europäischen Stabilitätsmechanismus. 237

Soweit die Mitwirkung der deutschen Vertreter in den ESM-Organen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betrifft, sind allerdings, um dessen maßgeblichen Einfluss zu wahren, konkrete parlamentarische Weisungen an die Bundesregierung erforderlich. Das ESM-Finanzierungsgesetz setzt demgemäß ersichtlich voraus, dass die deutschen Vertreter an die Beschlüsse des Bundestages gebunden und ihm gegenüber rechenschaftspflichtig sind (BVerfGE 132, 195 <272>, Rn. 183). 238

In welcher Weise der Gesetzgeber sicherstellt, dass die Sachentscheidungen des Bundestages in den ESM-Organen auch zutreffend umgesetzt werden, wird durch die Verfassung nicht im Einzelnen vorgegeben. 239

(1) Deutsches Mitglied im Gouverneursrat ist der Bundesminister der Finanzen (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 ESMV). Er ist durch die Berufung in die Bundesregierung durch den vom Parlament gewählten Bundeskanzler personell demokratisch legitimiert und zumindest mittelbar vom Vertrauen des Bundestages abhängig (Art. 64 Abs. 1, Art. 67 Abs. 1 GG) und diesem gegenüber auch rechenschaftspflichtig (vgl. Art. 114 Abs. 1 GG). 240

(2) Auch die Entsendung eines Staatssekretärs in das Direktorium des Europäischen Stabilitätsmechanismus und die Bestellung eines Ministerialbeamten zu dessen Vertreter sind nicht zu beanstanden. In personeller Hinsicht sind auch sie aufgrund einer ununterbrochenen Kette individueller Bestellungsakte demokratisch legitimiert. Sachlich-inhaltlich legitimiert sind sie in der Ausübung ihrer Funktion durch die vertraglichen Vorgaben für den Europäischen Stabilitätsmechanismus und durch ihre Bindung an die im ESM-Finanzierungsgesetz vorgesehenen Beschlussfassungen des Deutschen Bundestages. Sowohl der Staatssekretär als auch der ihn vertretende Beamte bieten aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG ausreichend Gewähr dafür, dass die mit ihrer Tätigkeit im Europäi-

schen Stabilitätsmechanismus verbundene Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse den für das Berufsbeamtentum institutionell garantierten besonderen Sicherungen qualifizierter, loyaler und gesetzestreuer Aufgabenerfüllung unterliegt (vgl. BVerfGE 119, 247 <260 f.>; 130, 76 <111 f.>) und etwaige Vorgaben des Deutschen Bundestages weisungsgemäß umgesetzt werden.

cc) Der ESM-Vertrag steht der vom ESM-Finanzierungsgesetz vorausgesetzten und auch im Übrigen verfassungsrechtlich gebotenen Weisungsgebundenheit der deutschen Vertreter in den ESM-Gremien nicht entgegen. Er geht - insbesondere auf der Grundlage der durch die gemeinsame Erklärung der ESM-Mitglieder sowie die wortgleiche einseitige Erklärung Deutschlands vom 27. September 2012 (BGBl II S. 1086 f.) völkerrechtlich verbindlichen Auslegung der Regelungen über die Schweigepflicht (Art. 34 ESMV) und die persönliche Immunität (Art. 35 ESMV) - von der parlamentarischen Verantwortlichkeit seiner Organmitglieder aus. Das ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass im Gouverneursrat die Finanzminister der ESM-Mitglieder vertreten sind (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 ESMV), und aus deren - an keinerlei Bedingungen geknüpfter - Befugnis, ein Mitglied des Direktoriums und dessen Stellvertreter vorzuschlagen und zu entlassen (Art. 6 Abs. 1 Satz 2, Art. 43 ESMV). Die Regelung ermöglicht es, eine Bindung an Weisungen der nationalen Regierung durchzusetzen und damit den Einfluss des Parlaments sicherzustellen (vgl. BVerfGE 132, 195 <272>, Rn. 184).

242

4. Schließlich verstößt auch das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag - SKSV) nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Seine wesentlichen Inhalte decken sich mit verfassungsrechtlichen (vgl. insbesondere Art. 109, Art. 109a, Art. 115 und Art. 143 GG) und unionsrechtlichen (vgl. insbesondere Art. 126 AEUV) Vorgaben (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <278 ff.>, Rn. 197 ff.; auch ÖstVfGH, Entscheidung vom 3. Oktober 2013 - SV 1/2013-15 -, Rn. 47).

243

Der Vertrag räumt den Organen der Europäischen Union keine Befugnisse ein, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühren und zwingt die Bundesrepublik Deutschland nicht zu einer dauerhaften, nicht mehr reversiblen Festlegung ihrer Wirtschaftspolitik (vgl. dazu im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <278>, Rn. 196). Zwar stützen sich die Vertragsparteien nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SKSV bei der Einrichtung des Korrekturmechanismus zum Abbau staatlicher Defizite auf von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der auch unter außergewöhnlichen Umständen zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Defizit- und Schuldenstandskriterien zuständigen Institutionen betreffen. Damit wird aber der Kommission nicht die Befugnis verliehen, an die Parlamente konkrete Vorgaben für die Gestaltung des Haushaltes zu richten (vgl. auch Conseil constitutionnel, Décision n°2012-653 DC vom 9. August 2012, cons. 25). Das ergibt sich insbesondere daraus,

244

dass der zum Abbau von staatlichen Defiziten einzurichtende Korrekturmechanismus gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 3 SKSV unter dem Vorbehalt der Wahrung der parlamentarischen Vorrechte steht. Ebenso wenig kann der Gerichtshof der Europäischen Union die Anwendung der Korrekturmechanismen kontrollieren (vgl. BVerfGE 132, 195 <284 f.>, Rn. 211 ff.).

Jedenfalls angesichts der Regeln des allgemeinen Völkerrechts zu den Möglichkeiten der Vertragsbeendigung ist auch das Fehlen eines ausdrücklichen vertraglichen Kündigungsrechts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. im Einzelnen BVerfGE 132, 195 <285 ff.>, Rn. 214 ff.).

245

Voßkuhle

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014 -
2 BvR 1390/12**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014 - 2 BvR 1390/12
- Rn. (1 - 245), http://www.bverfg.de/e/rs20140318_2bvr139012.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140318.2bvr139012