

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2022

- 2 BvR 1111/21 -

ESM-ÄndÜG

- 1. Eine „Übertragung von Hoheitsrechten“ im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG liegt jedenfalls bei der Ermächtigung der Europäischen Union oder der zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG zu Maßnahmen mit Durchgriffswirkung für die Rechtsunterworfenen in Deutschland vor.**
- 2. Eine faktische Änderung des Integrationsprogramms der Europäischen Union beziehungsweise seiner rechtlichen Einbettung durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge jenseits des Primärrechts stellt – unabhängig von der Frage, ob eine solche Änderung jenseits von Art. 48 EUV unions- und verfassungsrechtlich zulässig ist – in aller Regel keine Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union dar.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1111/21 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn (...),
2. des Herrn (...),
3. des Herrn (...),
4. des Herrn (...),
5. des Herrn (...),
6. des Herrn (...),

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Frank Schorkopf,
Ehregard-Schramm-Weg 5, 37085 Göttingen -

- gegen
1. das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BTDrucks 19/29645),
 2. das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (BTDrucks 19/29566)

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,
Huber,

Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
Langenfeld,
Wallrabenstein

am 13. Oktober 2022 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wenden sich die Beschwerdeführer, sechs Abgeordnete des 19. Deutschen Bundestages, unter Berufung auf das ihnen als Staatsbürger zustehende Recht auf demokratische Selbstbestimmung gegen das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-ÄndÜG) und gegen das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (IGA-ÄndÜG). Sie machen im Wesentlichen geltend, dass die Zustimmung des Gesetzgebers zu diesen Verträgen formell fehlerhaft gewesen sei, weil diese der Sache nach das Integrationsprogramm der Europäischen Union änderten.

1

I.

1. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2. Februar 2012 (ESMV; BGBl II S. 983 ff.) zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets errichtet und trat am 27. September 2012 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft (BGBl II S. 1086). Sein Zweck ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche 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 (vgl. Art. 3 Satz 1 ESMV).

2

a) Mit dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-ÄndÜ; BTDrucks 19/29645, S. 13 ff.) einigten sich die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf eine Reform des ESM-Vertrags. Um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets effektiver abwenden zu können, sollen die Wirksamkeit der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente und die Kompetenzen des ESM durch die Neu-

3

ordnung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission gestärkt sowie eine Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen (Banken-)Abwicklungsfonds eingeführt werden. Der ESM soll befähigt werden, die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, unabhängig von einem Antrag eines Mitglieds zu verfolgen und zu bewerten sowie relevante Informationen und Daten zu analysieren. Die Schuldentragfähigkeit in der Währungsunion soll gestärkt, standardisierte und identische Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation für Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von über einem Jahr ab dem 1. Januar 2022 sollen eingeführt und eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, auf deren Basis der Gouverneursrat beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu erleichtern (vgl. BTDrucks 19/29645, S. 1 f., 10 f.).

Am 12. Mai 2021 beschloss die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-ÄndÜG) und leitete diesen dem Deutschen Bundestag zu (BTDrucks 19/29645).

4

Zur Begründung führt sie unter anderem aus, dass das Maß der Haftung Deutschlands durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht geändert werde. Art. 8 Abs. 5 ESMV bleibe unverändert, auch komme es zu keinen unmittelbaren Veränderungen an der Kapitalstruktur des ESM. Durch Art. 40 Abs. 4 UAbs. 2 Satz 1 ESM-ÄndÜ werde gewährleistet, dass sich die maximale konsolidierte Haftung der Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten des ESM und der EFSF auch im Falle der Übertragung der EFSF-Verbindlichkeiten auf den ESM nicht erhöhe. Im Einklang mit den Vorgaben der von den Vertretern der Parteien des ESM-Vertrags am 27. September 2012 vereinbarten Auslegungserklärung zum ESM-Vertrag (vgl. BGBl II S. 1086), der gleichlautenden einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BGBl II S. 1087) und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2014 (vgl. BVerfGE 135, 317 <410 f. Rn. 188>) bestimme Art. 40 Abs. 4 UAbs. 3 ESM-ÄndÜ, dass der Beschluss des Gouverneursrats zur Einführung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals nach Art. 40 Abs. 4 UAbs. 1 ESM-ÄndÜ erst in Kraft trete, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert hätten. Art. 2 Abs. 2 ESM-ÄndÜG sehe für das Inkrafttreten eines solchen Beschlusses die Erteilung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung vor. Zusammen mit der in § 4 Abs. 1 Nr. 7 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (ESMFinÄG) vorgesehenen Zustimmung des Plenums des Bundestages zu einem entsprechenden Beschluss des Gouverneursrats oder des Direktoriums müsse zur Übernahme von Gewährleistungen für eine zusätzliche Tranche abrufbaren Kapitals eine bundesgesetzliche Ermächtigung erteilt werden (vgl. BTDrucks 19/29645, S. 9 ff.). Darüber hinaus soll für bestimmte Fälle die Möglichkeit geschaffen werden, den ESM-Vertrag in einem vereinfachten Verfahren durch einvernehmlichen Beschluss des Gouverneursrats zu ändern (vgl.

5

Art. 14 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 18a Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und 3, Abs. 6 UAbs. 3 Satz 2 und 3 ESM-ÄndÜ), wobei der Gouverneursrat diese Befugnis auf das Direktorium übertragen kann (vgl. Art. 5 Abs. 6 Buchstabe m ESMV). Derartige Vertragsänderungen sollen in Deutschland gleichwohl der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften bedürfen und erst in Kraft treten, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen Verfahren notifiziert haben (vgl. BTDrucks 19/29645, S. 9 ff.).

b) Die einschlägigen Bestimmungen des ESM-Änderungsübereinkommens haben – soweit hier von Bedeutung – folgenden Wortlaut (BTDrucks 19/29645, S. 13 ff.):

6

(...)

2. Die folgenden Erwägungsgründe werden eingefügt:

„(...)

(5b) Der gemeinsame Standpunkt zur künftigen Zusammenarbeit zwischen dem ESM und der Europäischen Kommission gibt die Vereinbarung über die neuen Eckpunkte der Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb von Finanzhilfeprogrammen wieder. Die Europäische Kommission und der ESM verfolgen gemeinsame Ziele und werden auf der Grundlage des Rechts der Europäischen Union und des vorliegenden Vertrags spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit der Krisenbewältigung für das Euro-Währungsgebiet wahrnehmen. Daher werden die beiden Institutionen bei den Krisenbewältigungsmaßnahmen des ESM mit einer effizienten Steuerung im Bestreben um Finanzstabilität eng zusammenarbeiten, indem sie einander mit ihrem Fachwissen ergänzen. Die Europäische Kommission stellt die Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit dem Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, sicher. Der ESM nimmt seine Analyse und Bewertung aus der Sicht eines Darlehensgebers vor. Wenn die Änderungen dieses Vertrags in Kraft treten, wird der gemeinsame Standpunkt zur künftigen Zusammenarbeit vollumfänglich in eine Kooperationsvereinbarung nach Artikel 13 Absatz 8 aufgenommen.“

(...)

5. Folgender Erwägungsgrund wird eingefügt:

„(9a) Von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Währung nicht der Euro ist und die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank* eine enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank (EZB) eingegangen sind,

wird erwartet, dass sie neben dem ESM parallele Kreditlinien für den SRF bereitstellen. Diese Mitgliedstaaten werden sich zu gleichwertigen Bedingungen an der gemeinsamen Letztsicherung beteiligen („beteiligte Mitgliedstaaten“). Die Vertreter der beteiligten Mitgliedstaaten sollten als Beobachter zu den Sitzungen des Gouverneursrats und des Direktoriums eingeladen werden, auf denen Fragen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Letztsicherung erörtert werden, und sollten denselben Zugang zu Informationen erhalten. Für den Informationsaustausch und die rechtzeitige Koordination zwischen dem ESM und den beteiligten Mitgliedstaaten sollten angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Es sollte möglich sein, Vertreter des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board, „SRB“) ad-hoc als Beobachter zu den Sitzungen des Gouverneursrats und des Direktoriums einzuladen, auf denen die Letztsicherungsfinanzierung erörtert wird.

* ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63.“

(...)

12. Die folgenden Erwägungsgründe werden eingefügt:

„(15a) Nach Artikel 2 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) koordinieren die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe des AEUV. Nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 121 AEUV koordinieren die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Wirtschaftspolitik im Rat der Europäischen Union. Dementsprechend sollte der ESM nicht zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den ESM-Mitgliedern dienen, für die das Recht der Europäischen Union die notwendigen Regelungen vorsieht. Der ESM achtet die Befugnisse, die den Organen und Einrichtungen der Union durch das Recht der Europäischen Union übertragen wurden.

(15b) Die ESM-Mitglieder erkennen an, dass eine rasche und effiziente Beschlussfassung im Rahmen der Letztsicherungsfazilität und die Koordinierung mit den beteiligten Mitgliedstaaten, die sich neben dem ESM an der Letztsicherungsfinanzierung für den SRF beteiligen, entscheidend dafür sind, die Wirksamkeit der gemeinsamen Letztsicherung und der damit finanzierten Abwicklungen sicherzustellen, wie es auch in den Vorgaben für die gemeinsame Letztsicherung zum Ausdruck kommt, die von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, auf

dem Euro-Gipfel vom 14. Dezember 2018 im inklusiven Format gebilligt wurden. Die Vorgaben sehen für Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität Kriterien vor, unter anderem die Grundsätze des Mittels der letzten Wahl und der mittelfristigen Haushaltsneutralität, die uneingeschränkte Einhaltung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010* („SRMR“) und der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012** („BRRD“) sowie die Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens. Die Vorgaben sehen einen Beschluss des ESM über die Inanspruchnahme der Letztsicherung, unter Einhaltung der nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben, in der Regel innerhalb von zwölf Stunden ab dem Ersuchen des SRB vor; diese Frist kann durch den Geschäftsführenden Direktor in Ausnahmefällen, insbesondere im Falle einer besonders komplexen Abwicklung, auf 24 Stunden verlängert werden.

* ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1.

** ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190.“

(...)

B. Die Artikel werden wie folgt geändert:

15. Artikel 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 3

Zwecke

(1) 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 Eu-

ro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Sofern es für die interne Vorbereitung sowie die angemessene und rechtzeitige Erfüllung der Aufgaben, die dem ESM durch diesen Vertrag übertragen wurden, relevant ist, kann der ESM die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, verfolgen und bewerten und relevante Informationen und Daten analysieren. Hierfür arbeitet der Geschäftsführende Direktor mit der Europäischen Kommission und der EZB zusammen, um die uneingeschränkte Übereinstimmung mit dem im AEUV vorgesehenen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sicherzustellen.

(2) Der ESM kann dem SRB für den SRF die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen, um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des SRB, wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen.

(3) Zu diesen Zwecken 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.

(4) Unbeschadet des Absatzes 1 müssen die zur Anwendung kommenden Auflagen dem gewählten Finanzhilfeeinstrument nach Maßgabe dieses Vertrags angemessen sein.“

16. Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Abweichend von Absatz 3 des vorliegenden Artikels wird in Fällen, in denen sowohl die Europäische Kommission als auch die EZB zu dem Schluss gelangen, dass die Unterlassung der dringlichen Annahme eines Beschlusses zur Gewährung oder Durchführung von Finanzhilfe in aller Eile im Sinne der Artikel 13 bis 18 die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets bedrohen würde, ein Dringlichkeitsabstimmungsverfahren angewandt.“

17. Artikel 5 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Vertreter beteiligter Mitgliedstaaten, die sich neben dem ESM an der Letztsicherungsfinanzierung für den SRF beteiligen, werden ebenfalls als Beobachter zu den Sitzungen des Gouverneursrats eingeladen, wenn Fragen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Letztsicherung erörtert werden.“

(...)

18. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Vertreter der beteiligten Mitgliedstaaten, die sich neben dem ESM an der Letztsicherungsfinanzierung für den SRF beteiligen, werden ebenfalls als Beobachter zu den Sitzungen des Direktoriums eingeladen, wenn Fragen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Letztsicherung erörtert werden.“

(...)

19. In Artikel 7 Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Der Geschäftsführende Direktor und die Bediensteten des ESM sind nur dem ESM verantwortlich und üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus.“

20. Artikel 12 wird wie folgt geändert:

a) Folgender Absatz wird eingefügt:

„(1a) Der ESM kann die Letztsicherungsfazilität für den SRF unbeschadet des Rechts der Europäischen Union und der Befugnisse der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union bereitstellen. Darlehen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität werden nur als Mittel der letzten Wahl und nur in dem Maße gewährt, wie das mittelfristig haushaltsneutral ist.“

b) In Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Für alle neuen Staatsschuldtitel des Euro-Währungsgebiets mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr, die am oder nach dem 1. Januar 2022 begeben werden, finden Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation Anwendung.“

c) Folgender Absatz wird angefügt:

„(4) Bei der Wahrnehmung der ihr durch diesen Vertrag übertragenen Aufgaben stellt die Europäische Kommission sicher, dass die vom ESM im Rahmen dieses Vertrags bereitgestellten Finanzhilfemaßnahmen, soweit relevant, mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit den im AEUV vorgesehenen Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung, vereinbar sind.“

21. Artikel 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

i) Die Einleitung erhält folgende Fassung:

„(1) Ein ESM-Mitglied kann an den Vorsitzenden des Gouverneursrats ein Stabilitätshilfeersuchen richten. In diesem Ersuchen wird angegeben, welche(s) Finanzhilfeeinstrument(e) zu erwägen ist/sind. Bei Erhalt eines solchen Ersuchens überträgt der Vorsitzende des Gouverneursrats sowohl i) dem Geschäftsführenden Direktor als auch ii) der Europäischen Kommission im Benehmen mit der EZB die folgenden gemeinsam zu erledigenden Aufgaben:“

ii) Buchstabe b erhält folgende Fassung:

„b) zu bewerten, ob die Staatsverschuldung tragfähig ist und ob die Stabilitätshilfe zurückgezahlt werden kann. Diese Bewertung wird auf transparente und vorhersehbare Weise durchgeführt und lässt zugleich einen ausreichenden Beurteilungsspielraum. Es wird erwartet, dass diese Bewertung, wann immer es angemessen und möglich ist, zusammen mit dem IWF durchgeführt wird;“

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Auf der Grundlage des Ersuchens des ESM-Mitglieds und der in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Bewertungen, eines auf diesen Bewertungen beruhenden Vorschlags des Geschäftsführenden Direktors und, falls anwendbar, der in Artikel 14 Absätze 1 und 2 genannten positiven Bewertungen kann der Gouverneursrat beschließen, dem betroffenen ESM-Mitglied grundsätzlich Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität zu gewähren.“

c) Absatz 3 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:

„(3) Wird ein Beschluss nach Absatz 2 außer in Bezug auf eine vorsorgliche bedingte Kreditlinie angenommen, so überträgt der Gouverneursrat i) dem Geschäftsführenden Direktor und ii) der Europäischen Kommission im Benehmen mit der EZB die Aufgabe, zusammen und nach Möglichkeit auch zusammen mit dem IWF ein Memorandum of Understanding („MoU“) mit dem betreffenden ESM-Mitglied auszuhandeln, in dem die – mit der Finanzhilfefazilität verbundenen – Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden. Der Inhalt des MoU spiegelt den Schweregrad der zu behebenden Schwachpunkte und das gewählte Finanzhilfeeinstrument wider. Der Geschäftsführende Direktor arbeitet einen Vorschlag für eine Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität aus, der unter anderem die Finanzierungsbedingungen enthält sowie die gewählten Instrumente nennt und vom Gouverneursrat anzunehmen ist.“

d) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Das MoU wird vorbehaltlich der vorherigen Erfüllung der Be-

dingungen des Absatzes 3 und der Zustimmung des Gouverneursrats von der Europäischen Kommission und vom Geschäftsführenden Direktor im Namen des ESM unterzeichnet.“

e) Absatz 7 erhält folgende Fassung:

„(7) Sowohl i) der Geschäftsführende Direktor als auch ii) die Europäische Kommission im Benehmen mit der EZB werden damit beauftragt, zusammen und nach Möglichkeit auch zusammen mit dem IWF die Einhaltung der – mit der Finanzhilfefazilität verbundenen – Auflagen zu überwachen.“

f) Folgender Absatz wird angefügt:

„(8) Vorbehaltlich der vorherigen einvernehmlichen Zustimmung des Direktoriums darf der ESM eine Kooperationsvereinbarung mit der Europäischen Kommission schließen, in der die Zusammenarbeit zwischen dem Geschäftsführenden Direktor und der Europäischen Kommission bei der Erfüllung der ihnen nach den Absätzen 1, 3 und 7 übertragenen und in Artikel 3 Absatz 1 genannten Aufgaben im Einzelnen geregelt wird.“

22. Artikel 14 erhält folgende Fassung:

„Artikel 14

Vorsorgliche ESM-Finanzhilfe

(1) Die vorsorglichen ESM-Finanzhilfeeinstrumente dienen der Unterstützung von ESM-Mitgliedern mit gesunden wirtschaftlichen Eckdaten, die von einem negativen Schock beeinträchtigt werden könnten, der sich ihrer Kontrolle entzieht. Der Gouverneursrat kann beschließen, einem ESM-Mitglied, dessen öffentliche Schulden tragfähig sind, eine vorsorgliche Finanzhilfe in Form einer vorsorglichen bedingten Kreditlinie oder in Form einer Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen nach Maßgabe des Artikels 12 Absatz 1 zu gewähren, sofern die nach Anhang III für die jeweilige Art von Finanzhilfe geltenden Zugangskriterien erfüllt sind.

Der Gouverneursrat kann beschließen, die Zugangskriterien für die vorsorgliche ESM-Finanzhilfe zu ändern, und Anhang III entsprechend anpassen. Diese Änderung tritt in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben.

(2) Die mit einer vorsorglichen bedingten Kreditlinie verbundenen Auflagen bestehen aus der kontinuierlichen Erfüllung der in Anhang III festgelegten Zugangskriterien, zu der sich das betreffende ESM-

Mitglied in seinem unterzeichneten Ersuchen gemäß Artikel 13 Absatz 1 unter Hervorhebung seiner wichtigsten politischen Absichten („Absichtserklärung“) verpflichtet. Nach Erhalt einer solchen Absichtserklärung überträgt der Vorsitzende des Gouverneursrats der Europäischen Kommission die Aufgabe, zu bewerten, ob die in der Absichtserklärung dargelegten politischen Absichten mit den im AEUV vorgesehenen Maßnahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in voller Übereinstimmung stehen, insbesondere mit allen Rechtsakten der Europäischen Union, einschließlich etwaiger an das betreffende ESM-Mitglied gerichteter Stellungnahmen, Verwarnungen, Empfehlungen oder Beschlüsse. Abweichend von Artikel 13 Absätze 3 und 4 wird kein MoU ausgehandelt.

(3) Die mit einer Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen verbundenen Auflagen werden gemäß Artikel 13 Absatz 3 im MoU im Einzelnen ausgeführt und müssen den in Anhang III festgelegten Zugangskriterien entsprechen.

(4) Die Finanzierungsbedingungen der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe werden in einer Vereinbarung über eine vorsorgliche Finanzhilfefazilität niedergelegt, die vom Geschäftsführenden Direktor zu unterzeichnen ist.

(5) Das Direktorium beschließt ausführliche Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe.

(6) Das Direktorium prüft regelmäßig, mindestens aber alle sechs Monate oder nachdem das ESM-Mitglied erstmals (über ein Darlehen oder einen Primärmarktankauf) Mittel gezogen hat, einen Bericht gemäß Artikel 13 Absatz 7. Bei einer vorsorglichen bedingten Kreditlinie wird in dem Bericht die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannte kontinuierliche Erfüllung der Zugangskriterien überprüft, während bei einer Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen in dem Bericht die Erfüllung der im MoU ausgeführten Politikaufgaben überprüft wird. Kommt der Bericht zu dem Schluss, dass das ESM-Mitglied die Zugangskriterien für die vorsorgliche bedingte Kreditlinie beziehungsweise die an die Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen geknüpften Auflagen weiterhin erfüllt, wird die Kreditlinie beibehalten, es sei denn, der Geschäftsführende Direktor oder ein Mitglied des Direktoriums ersucht um einen einvernehmlichen Beschluss des Direktoriums darüber, ob die Kreditlinie beibehalten werden soll.

(7) Kommt der Bericht nach Absatz 6 des vorliegenden Artikels zu dem Schluss, dass das ESM-Mitglied die Zugangskriterien für die vorsorgliche bedingte Kreditlinie beziehungsweise die an die Kredit-

linie mit erweiterten Bedingungen geknüpften Auflagen nicht mehr erfüllt, wird der Zugang zur Kreditlinie eingestellt, es sei denn, das Direktorium beschließt in gegenseitigem Einvernehmen, die Kreditlinie beizubehalten. Hat das ESM-Mitglied zuvor bereits Mittel gezogen, wird entsprechend der gemäß Artikel 20 Absatz 2 vom Rat der Gouverneure zu beschließenden Preisgestaltungsleitlinie eine zusätzliche Marge angewandt, es sei denn, das Direktorium gelangt aufgrund des Berichts zu der Einschätzung, dass die Nichterfüllung auf Ereignisse zurückzuführen ist, die sich der Kontrolle des ESM-Mitglieds entziehen. Wird die Kreditlinie nicht beibehalten, so kann gemäß den im Rahmen dieses Vertrags geltenden Vorschriften eine andere Form der Finanzhilfe beantragt und gewährt werden.“

(...)

26. Folgender Artikel wird eingefügt:

„Artikel 18a

Letztsicherungsfazilität

(1) Auf der Grundlage eines Ersuchens um eine Letztsicherungsfazilität durch den SRB und eines Vorschlags des Geschäftsführenden Direktors kann der Gouverneursrat beschließen, dem SRB vorbehaltlich angemessener Schutzbestimmungen eine Letztsicherungsfazilität für alle im Recht der Europäischen Union vorgesehenen Verwendungsmöglichkeiten des SRF zu gewähren.

Die Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität sind in Anhang IV festgelegt. Der Gouverneursrat kann beschließen, die Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen zu ändern, und Anhang IV entsprechend anzupassen. Diese Änderung tritt in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben.

Der Gouverneursrat legt die wesentlichen finanziellen Modalitäten und Bedingungen der Letztsicherungsfazilität, die nominale Obergrenze und deren etwaige Anpassungen sowie Bestimmungen über das Verfahren zur Überprüfung, ob die Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung erfüllt ist, über die Folgen für die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme, sowie die Bedingungen fest, unter denen der Gouverneursrat beschließen kann, die Letztsicherungsfazilität zu beenden, und die Bedingungen, unter welchen, sowie die Fristen innerhalb derer der Gouverneursrat beschließen kann, die Letztsicherungsfazilität gemäß Absatz 8 fortzuführen.

(2) Die Letztsicherungsfazilität wird in Form einer revolving Kreditlinie eingerichtet, aus der Darlehen bereitgestellt werden können.

(3) Die ausführlichen finanziellen Modalitäten und Bedingungen der Letztsicherungsfazilität werden in einer Vereinbarung über eine Letztsicherungsfazilität mit dem SRB festgelegt, die vom Direktorium in gegenseitigem Einvernehmen genehmigt und vom Geschäftsführenden Direktor unterzeichnet wird.

(4) Das Direktorium nimmt ausführliche Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der Letztsicherungsfazilität einschließlich der Verfahren, mit denen die rasche Annahme von Beschlüssen nach Absatz 5 sichergestellt wird, an und überprüft sie regelmäßig.

(5) Auf der Grundlage eines Darlehensersuchens des SRB, das alle relevanten Informationen enthält und gleichzeitig den Vertraulichkeitsanforderungen des Rechts der Europäischen Union entspricht, eines Vorschlags des Geschäftsführenden Direktors und einer Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des SRB sowie, falls relevant, der Bewertungen der Europäischen Kommission und der EZB gemäß Absatz 6, beschließt das Direktorium in gegenseitigem Einvernehmen unter Heranziehung der in Anhang IV festgelegten Kriterien über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität. Das Direktorium kann in gegenseitigem Einvernehmen beschließen, die in diesem Absatz genannte Aufgabe für einen bestimmten Zeitraum und einen bestimmten Betrag nach Maßgabe der Vorschriften, die vom Direktorium in Leitlinien angenommen werden, dem Geschäftsführenden Direktor zu übertragen.

(6) Abweichend von Artikel 4 Absatz 3 wird ein Dringlichkeitsabstimmungsverfahren angewandt, wenn die Europäische Kommission und die EZB in getrennten Bewertungen zu dem Schluss gelangen, dass die wirtschaftliche und finanzielle Tragfähigkeit des Euro-Währungsgebiets gefährdet wäre, wenn vom Direktorium kein Dringlichkeitsbeschluss über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität gemäß Absatz 5 Satz 1 angenommen wird. Die einvernehmliche Annahme eines derartigen Beschlusses in diesem Dringlichkeitsverfahren erfordert eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen. Der vorliegende Absatz findet keine Anwendung, falls und solange Verfahren, die die Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung gemäß Absatz 8 des vorliegenden Artikels und damit zusammenhängender vom Direktorium erlassener Bestimmungen

betreffen, noch nicht abgeschlossen sind.

Wird das in Unterabsatz 1 genannte Dringlichkeitsverfahren angewandt, so wird eine Übertragung in einen Notfallreservefonds vorgenommen, um einen zweckbestimmten Puffer zur Abdeckung der Risiken zu bilden, die sich aus den in diesem Dringlichkeitsverfahren genehmigten Darlehen und entsprechenden Auszahlungen ergeben. Das Direktorium kann in gegenseitigem Einvernehmen beschließen, den Notfallreservefonds aufzulösen und seinen Inhalt auf den Reservefonds und/oder das eingezahlte Kapital rückzuübertragen.

Nach zweimaliger Anwendung dieses Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens wird die Anwendung des Unterabsatzes 1 so lange ausgesetzt, bis der Gouverneursrat beschließt, die Aussetzung zu beenden. Wenn der Gouverneursrat die Aussetzung zu beenden beschließt, überprüft er die für die Annahme eines Beschlusses im Rahmen des genannten Verfahrens erforderliche Stimmenmehrheit und legt fest, unter welchen Umständen eine künftige Überprüfung stattfinden soll und kann beschließen, diesen Absatz entsprechend zu ändern, ohne die Stimmrechtsschwelle herabzusetzen. Diese Änderung tritt in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben.

(7) Der ESM richtet einen angemessenen Warnmechanismus ein, um sicherzustellen, dass er im Rahmen der Letztsicherungsfazilität fällige Rückzahlungen fristgerecht erhält.

(8) Die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme im Rahmen dieses Artikels setzen die Erfüllung der Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung voraus. Ist die Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung nicht erfüllt, wird eine umfassende Überprüfung eingeleitet und ist ein Beschluss des Gouverneursrats erforderlich, um die Letztsicherungsfazilität fortzuführen. Weitere Bestimmungen über das Verfahren zur Überprüfung, ob die Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung erfüllt ist, und über die Folgen für die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme werden vom Gouverneursrat gemäß Absatz 1 festgelegt.

(9) Für die Zwecke des Absatzes 8 beinhaltet die Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung:

a) die Dauerhaftigkeit der in Artikel 9 Absatz 1 des zwischenstaat-

lichen Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge („IGA“) definierten Vorschriften, im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 IGA und

b) die Dauerhaftigkeit der Grundsätze und Vorschriften im Zusammenhang mit dem Bail-in-Instrument und des Rahmenwerks über die Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten gemäß der BRRD, der SRMR und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012*, soweit diese Grundsätze und Vorschriften für die Wahrung der Finanzmittel des SRF relevant sind.

(10) Bei der Umsetzung dieses Artikels arbeitet der ESM eng mit beteiligten Mitgliedstaaten zusammen, die sich neben dem ESM an der Letztsicherungsfinanzierung für den SRF beteiligen.

* ABI. L 176 vom 27.6.2013, S. 1.“

(...)

33. In Artikel 40 wird folgender Absatz hinzugefügt:

„(4) Um die Übertragung nach Absatz 2 des vorliegenden Artikels zu erleichtern, kann der Gouverneursrat unbeschadet der Artikel 8 bis 11 und 39 eine zusätzliche Tranche genehmigten Kapitals einrichten, das von einigen oder allen EFSF-Anteilseignern im Verhältnis des Beitragsschlüssels gemäß Anhang 2 des am 10. Juni 2010 unterzeichneten EFSF-Rahmenvertrags (in der jeweils gültigen Fassung) zu zeichnen ist. Die zusätzliche Tranche besteht aus abrufbarem Kapital, verleiht keine Stimmrechte (auch wenn das betreffende Kapital abgerufen wird) und ist auf den Betrag begrenzt, der dem Gesamtwert der ausstehenden Summe der übertragenen EFSF-Darlehensfazilitäten, multipliziert mit einem Prozentsatz von höchstens 165 %, entspricht. Der Gouverneursrat bestimmt die Verfahrensweise und die Bedingungen von Kapitalabrufen und -zahlungen innerhalb der zusätzlichen Tranche.

Die Übertragung nach Absatz 2 darf die Summe der EFSF- und der ESM-Verbindlichkeiten im Vergleich zu einem Fall, in dem die Übertragung nicht stattfindet, nicht erhöhen. Die zusätzliche Tranche dient der Unterstützung der Übertragung der EFSF-Darlehen und wird entsprechend der Rückzahlung der genannten Darlehen

reduziert.

Der Beschluss des Gouverneursrats gemäß Unterabsatz 1 tritt in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben.“

(...)

35. Folgender Wortlaut wird als Anhang III angefügt:

„Anhang III

Zugangskriterien für vorsorgliche ESM-Finanzhilfe

1. Die nachstehenden Kriterien stellen die Zugangskriterien für die Gewährung einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe dar und wurden unter Berücksichtigung des Folgenden festgelegt:

a) der Erklärung des Euro-Gipfels vom 14. Dezember 2018, in der die Eckpunkte für die Reform des ESM („Term Sheet“) gebilligt wurden, wonach Ex-ante-Zugangskriterien für die Bewertung einer gesunden wirtschaftlichen und finanziellen Lage präzisiert werden und das Instrument der Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen („ECCL“) weiterhin gemäß der gegenwärtigen ESM-Leitlinie zur Verfügung stehen wird; und

b) des den Eckpunkten zur Reform des ESM als Anhang beigefügten gemeinsamen Standpunkts zur künftigen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem ESM, sowie der im Rechtsrahmen der Europäischen Union vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse der Organe.

Außerdem in der Erwägung, dass das Verfahren für die Gewährung vorsorglicher ESM-Finanzhilfe den Artikeln 13 und 14 dieses Vertrags unterliegt und der Gouverneursrat gemäß Artikel 14 Absatz 1 dieses Vertrags beschließen kann, einem ESM-Mitglied, dessen öffentliche Schulden tragfähig sind, vorsorglich Finanzhilfe zu gewähren, und dass das Direktorium gemäß Artikel 14 Absatz 5 dieses Vertrags die ausführlichen Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe beschließt.

2. Zugangskriterien für die Gewährung einer vorsorglichen bedingten Kreditlinie („PCCL“):

Der Zugang zu einer PCCL beruht auf Kriterien und ist auf ESM-Mitglieder beschränkt, deren wirtschaftliche und finanzielle Lage grundsätzlich stark ist, und deren öffentliche Schulden tragfähig sind. In der Regel müssen ESM-Mitglieder quantitative Referenz-

werte und die mit der EU-Überwachung verbundenen qualitativen Bedingungen erfüllen. Ob ein als Empfänger in Frage kommendes ESM-Mitglied die Voraussetzungen für eine PCCL erfüllt, wird anhand folgender Zugangskriterien bewertet:

a) Einhaltung der quantitativen haushaltspolitischen Referenzwerte. Das ESM-Mitglied darf nicht Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sein und muss in den beiden, dem Ersuchen um vorsorgliche Finanzhilfe vorausgehenden, Jahren die folgenden drei Referenzwerte erfüllen:

i) ein gesamtstaatliches Defizit von höchstens 3 % des BIP;

ii) ein gesamtstaatlicher struktureller Haushaltssaldo in Höhe oder oberhalb des länderspezifischen Mindestreferenzwerts*;

iii) ein Schuldenstands-Referenzwert, der eine gesamtstaatliche Schuldenquote von unter 60 % des BIP oder eine Verringerung des Abstands zur 60 %-Marke in den vorangehenden zwei Jahren um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich beinhaltet;

b) keine übermäßigen Ungleichgewichte. Bei dem ESM-Mitglied sollten im Rahmen der EU-Überwachung keine übermäßigen Ungleichgewichte festgestellt worden sein;

c) bisheriger Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten, sofern relevant, zu angemessenen Bedingungen;

d) eine tragfähige außenwirtschaftliche Position und

e) keine schwerwiegenden Schwachstellen im Finanzsektor, die die Finanzstabilität des ESM-Mitglieds gefährden.

3. Kriterien für die Gewährung einer ECCL

Der Zugang zu einer ECCL steht ESM-Mitgliedern offen, die keinen Zugang zu einer PCCL haben, weil sie einige Zugangskriterien nicht erfüllen, deren allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Lage jedoch nach wie vor stark ist und deren öffentliche Schulden tragfähig sind.

* Der Mindestreferenzwert ist die Höhe des strukturellen Saldos, die unter normalen konjunkturellen Bedingungen eine Sicherheitsmarge gegenüber der im AEUV verankerten 3 %-Grenze schafft. Herangezogen wird er vor allem als eine der drei Größen zur Berechnung der Mindestanforderung für das mittelfristige Haushaltsziel.“

36. Folgender Wortlaut wird als Anhang IV angefügt:

„Anhang IV

Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität

1. Die nachstehenden Kriterien dienen als Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität und wurden unter Berücksichtigung des Folgenden festgelegt:

a) der auf dem Euro-Gipfel vom 14. Dezember 2018 gebilligten Vorgaben für die gemeinsame Letztsicherung des SRF;

b) Erwägungsgrund 15b dieses Vertrags, wonach die auf dem Euro-Gipfel vom 14. Dezember 2018 gebilligten Vorgaben für die gemeinsame Letztsicherung des SRF Kriterien für die Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität vorsehen, insbesondere auch die Grundsätze des Mittels der letzten Wahl und der mittelfristigen Haushaltsneutralität, die uneingeschränkte Einhaltung der SRMR und der BRRD sowie die Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens;

c) Artikel 12 Absatz 1a dieses Vertrags, wonach Darlehen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nur als Mittel der letzten Wahl und nur insofern gewährt werden dürfen, als das mittelfristig haushaltsneutral ist;

d) Artikel 18a Absatz 8 dieses Vertrags, wonach die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme die Erfüllung der Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung voraussetzen und wonach weitere Bestimmungen über das Verfahren zur Überprüfung, ob diese Bedingung erfüllt ist, und über die Folgen für die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme vom Gouverneursrat gemäß Artikel 18a Absatz 1 dieses Vertrags festgelegt werden;

e) Artikel 18a Absatz 5 dieses Vertrags, wonach das Direktorium über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität unter Heranziehung der in diesem Anhang festgelegten Kriterien in gegenseitigem Einvernehmen beschließt,

und in der Erwägung, dass das Verfahren für die Gewährung und Umsetzung der Letztsicherungsfazilität dem Artikel 18a dieses Vertrags unterliegt und dass das Direktorium gemäß Artikel 18a Absatz 4 dieses Vertrags ausführliche Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der Letztsicherungsfazilität beschließt.

2. Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität:

a) Der Rückgriff auf die Letztsicherungsfazilität ist das Mittel der letzten Wahl. Das bedeutet:

i) die Finanzmittel des SRF, die für eine Verwendung gemäß Artikel 76 der SRMR zur Verfügung stehen und noch nicht für Abwicklungsmaßnahmen gebunden sind, sind erschöpft; diese Situation ist auch dann gegeben, wenn im SRF zwar Finanzmittel zur Verfügung stehen, diese aber für den anstehenden Abwicklungsfall nicht ausreichen;

ii) die nachträglich erhobenen Beiträge sind nicht ausreichend oder nicht unmittelbar verfügbar und

iii) der SRB kann keine Mittel gemäß den Artikeln 73 und 74 der SRMR zu Bedingungen aufnehmen, die vom SRB als annehmbar erachtet werden;

b) der Grundsatz der mittelfristigen Haushaltsneutralität wird eingehalten. Die Rückzahlungsfähigkeit des SRB ist ausreichend, um die im Rahmen der Letztsicherungsfazilität gewährten Darlehen mittelfristig vollständig zurückzuzahlen;

c) die beantragten Mittel sind für den ESM verfügbar. Im Falle von Barauszahlungen hat der ESM die Mittel zu Bedingungen erhalten, die für den ESM annehmbar sind, und im Falle unbarer Auszahlungen werden die Schuldtitel rechtmäßig begründet und bei der jeweiligen Wertpapierverwahrstelle verwahrt;

d) alle Vertragsparteien der IGA, in deren Hoheitsgebiet die betreffende Abwicklungsmaßnahme durchgeführt wird, sind ihrer Verpflichtung nachgekommen, die Beiträge, die sie von den in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Instituten erhalten haben, auf den SRF zu übertragen;

e) es gibt kein laufendes Ausfallereignis bei Darlehen, die der SRB beim ESM oder einem anderen Gläubiger aufgenommen hat, oder der SRB hat einen Plan mit Abhilfemaßnahmen für ein solches laufendes Ausfallereignis vorgelegt, der das Direktorium zufrieden stellt;

f) die Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung im Sinne des Artikels 18a Absatz 9 dieses Vertrags ist erfüllt, wie vom Gouverneursrat gemäß Artikel 18a Absatz 8 Absätze 1 und 8 dieses Vertrags festgelegt, und

g) das vorgesehene Abwicklungskonzept ist uneingeschränkt mit

dem Recht der Europäischen Union vereinbar und ist gemäß dem Recht der Europäischen Union in Kraft getreten.“

c) Das Zustimmungsgesetz zum ESM-Änderungsübereinkommen hat folgenden Wortlaut (BTDrucks 19/29645, S. 7 f.):

7

(...)

Artikel 1

Dem in Brüssel am 27. Januar 2021 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, der Republik Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland (BGBl. 2012 II S. 981, 983) wird zugestimmt. Das Übereinkommen wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Folgende Änderungen des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch Beschluss des Gouverneursrates des Europäischen Stabilitätsmechanismus oder im Falle einer Delegation der Entscheidung nach Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe m des Vertrags durch Beschluss des Direktoriums des Europäischen Stabilitätsmechanismus bedürfen zum Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Ermächtigung:

1. Änderungen der in Anhang III des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens festgelegten Zugangskriterien für die vorsorgliche ESM-Finanzhilfe nach Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens,

2. Änderungen der in Anhang IV des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 und 3 des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens und

3. Änderungen der in Artikel 18a Absatz 6 Unterabsatz 1 Satz 2 des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens festgelegten

erforderlichen Stimmenmehrheit für die Annahme eines Beschlusses über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren und der Umstände, unter denen eine künftige Überprüfung der Stimmenmehrheit stattfinden kann nach Artikel 18a Absatz 6 Unterabsatz 3 Satz 2 und 3 des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens.

(2) Die Einführung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals nach Artikel 40 Absatz 4 des Vertrags in der Fassung dieses Übereinkommens bedarf zum Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen.

(3) Artikel 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. 2012 II S. 981, 983) bleibt unberührt.

Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 5 Absatz 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

2. Am 11. Mai 2021 brachte die Bundesregierung darüber hinaus den Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds (Intergovernmental Agreement – IGA) in den Bundestag ein (vgl. BTDrucks 19/29566). Dieses soll eine Anpassung von Regelungen der europäischen Bankenunion an den geänderten ESM-Vertrag ermöglichen.

8

a) Die Regelungen zur europäischen Bankenunion bestehen vor allem aus dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM; vgl. BVerfGE 151, 202 <211 ff. Rn. 3 ff., 303 ff. Rn. 158 ff.> - Europäische Bankenunion), dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM; vgl. Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen <EU> Nr. 1093/2010 und <EU> Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABI EU Nr. L 173 vom 12. Juni 2014, S. 190 ff. <BRRD-Richtlinie> und die Verordnung <EU> Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Ver-

9

fahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung <EU> Nr. 1093/2010, ABI EU Nr. L 225 vom 30. Juli 2014, S. 1 ff. <SRM-Verordnung>; vgl. BVerfGE 151, 202 <238 ff. Rn. 23 ff., 337 ff. Rn. 231 ff.> - Europäische Bankenunion) und dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (BGBl II S. 1298 ff.). Sie verfolgen das Ziel, die Finanzstabilität in der Eurozone zu wahren (vgl. COM<2017> 592 final, S. 3; BTDrucks 19/29645, S. 32).

Im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus wird dem Ausschuss für eine einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) die Abwicklungsbefugnis für Kreditinstitute übertragen. Der Ausschuss ist Eigentümer des einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF, Art. 67 Abs. 3 SRM-VO). Nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO werden der Unionshaushalt oder die einzelstaatlichen Haushalte unter keinen Umständen für Aufwendungen oder Verluste des einheitlichen Abwicklungsfonds haftbar gemacht. Art. 67 Abs. 4 SRM-VO bestimmt, dass die Beiträge nach Maßgabe der Art. 69 bis 71 SRM-VO von den nationalen Abwicklungsbehörden erhoben und gemäß dem Übereinkommen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds übertragen werden. Die Erhebung der Bankenabgabe beruht damit nicht auf der SRM-Verordnung, die keine Regelungen zur Begründung einer Beitragspflicht der Kreditinstitute enthält, sondern auf nationalem Recht – in Deutschland dem Restrukturierungsfondsgesetz (vgl. BVerfGE 151, 202 <368 f. Rn. 303 ff.> - Europäische Bankenunion). Die Inanspruchnahme des einheitlichen Abwicklungsfonds ist abhängig von dem Inkrafttreten des Übereinkommens (vgl. Art. 1 UAbs. 3 SRM-VO). Auch die Übertragung der – wie Art. 1 UAbs. 3 SRM-VO und Art. 1 Abs. 1 Buchstabe a sowie Art. 3 IGA ausdrücklich feststellen – auf nationaler Ebene erhobenen Beiträge auf den einheitlichen Abwicklungsfonds erfolgt auf der Grundlage des Übereinkommens (vgl. BVerfGE 151, 202 <369 f. Rn. 306 ff.> - Europäische Bankenunion).

10

Am 21. Mai 2014 erklärten die Bundesrepublik Deutschland und andere Mitgliedstaaten, dass das Übereinkommen in seiner Gesamtheit, insbesondere die Erwägungsgründe 6 und 13, die Bestimmungen in Art. 5 und 7 IGA und die Erwägungsgründe und Bestimmungen der SRM-Verordnung dahingehend auszulegen seien, dass sie zu keiner gemeinsamen Haftung der Vertragsparteien, zu keiner Änderung des ESM-Vertrags und insbesondere nicht zu öffentlicher finanzieller Unterstützung oder zu Maßnahmen verpflichteten, die sich auf die Haushaltssouveränität oder finanzielle Verpflichtungen der Vertragsparteien auswirkten (vgl. BGBl II S. 1318 f.).

11

b) Im Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (BTDrucks 19/29566, S. 9 ff.) einigten sich die Vertragsparteien auf eine Anpassung des Übereinkommens. Die Änderungen betreffen Regeln für die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen und dienen der wirkungsvollen und vorgezogenen Einführung der

12

gemeinsamen Letztsicherung vor Ablauf des Übergangszeitraums, indem bei der etwaigen Nutzung der Letztsicherung zur Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen zusätzliche Mittel für die Rückzahlung von Kreditlinien des ESM an den einheitlichen Abwicklungsfonds bereitstehen. Es ist insbesondere vorgesehen, dass bei einem Rückgriff auf den einheitlichen Abwicklungsfonds nachträglich erhobene und vergemeinschaftete Beiträge erst dann zur Finanzierung einer Abwicklungsmaßnahme herangezogen werden, wenn die vorhandenen Mittel des Abwicklungsfonds ausgeschöpft sind, dass nachträglich erhobene Beiträge vorrangig von solchen Vertragsparteien herangezogen werden, die durch den zu finanzierenden Abwicklungsfall betroffen sind, dass eine Übertragung nachträglich erhobener Beiträge aus sämtlichen Vertragsstaaten (Vergemeinschaftung) erst nachrangig erfolgt und dass die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen zum einheitlichen Abwicklungsfonds der Höhe nach begrenzt und an die Zielgröße des Abwicklungsfonds angelehnt sein muss (vgl. BTDrucks 19/29566, S. 8).

c) Das Zustimmungsgesetz zum IGA-Änderungsübereinkommen hat folgenden Wortlaut (BTDrucks 19/29566, S. 7 f.):

13

(...)

Artikel 1

Dem in Brüssel am 27. Januar 2021 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge zwischen dem Königreich Belgien, der Republik Bulgarien, der Tschechischen Republik, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Republik Kroatien, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, Ungarn, der Republik Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumänien, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland (BGBl. 2014 II S. 1298, 1299) wird zugestimmt. Das Übereinkommen wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 5 Absatz 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

3. Am 11. Mai 2021 brachte die Bundesregierung ferner die Entwürfe des Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (ESMFinÄG, BTDrucks 19/29586) und des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze (BTDrucks 19/29572) in den Bundestag ein. 14

4. Der Bundestag beschloss in seiner 234. Sitzung am 11. Juni 2021 das Zustimmungsgesetz zum ESM-Änderungsübereinkommen, das Zustimmungsgesetz zum IGA-Änderungsübereinkommen, das ESM-Finanzierungsänderungsgesetz sowie das Bundesschuldenwesenänderungsgesetz mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in unveränderter Fassung (vgl. BTPlenarprotokoll 19/234, S. 30271 f.). Der Bundesrat stimmte den Zustimmungsgesetzen zum ESM-Änderungsübereinkommen sowie zum IGA-Änderungsübereinkommen in seiner 1006. Sitzung am 25. Juni 2021 zu (vgl. BRDrucks 533/21 <Beschluss>; BRDrucks 534/21 <Beschluss>; BRPlenarprotokoll 1006, S. 334 f.) und beschloss, zu dem ESM-Finanzierungsänderungsgesetz und dem Bundesschuldenwesenänderungsgesetz einen Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen (vgl. BRDrucks 506/21 <Beschluss>; BRDrucks 508/21 <Beschluss>; BRPlenarprotokoll 1006, S. 335 f.). 15

II.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde vom 23. Juni 2021 rügen die Beschwerdeführer die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG durch das Gesetz zum ESM-Änderungsübereinkommen und das Gesetz zum IGA-Änderungsübereinkommen. 16

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. 17

a) Das Gesetz zum ESM-Änderungsübereinkommen und das Gesetz zum IGA-Änderungsübereinkommen seien als formelle Parlamentsgesetze Akte deutscher Staatsgewalt und damit taugliche Beschwerdegegenstände im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG. 18

b) Die Beschwerdeführer seien auch beschwerdebefugt. Sie begehren eine formelle Übertragungskontrolle, weil sie durch die nur mit einfacher Mehrheit erfolgte Zustimmung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zu einem völkerrechtlichen Vertrag, der in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehe, in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt seien. Im Bundestag sei eine Zwei-Drittel-Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG nicht zustande gekommen. Dieser habe es jedoch bedurft, weil die vorliegende Konstellation einer Veränderung bereits eingeräumter Kompetenzen durch eine faktische Vertragsänderung der „formellen Übertragung“ von Hoheitsrechten bei wertender Betrachtung hinreichend nahe stehe. Die faktische Vertragsänderung modifiziere die bestehenden Kompetenzen der Europäischen Union in strukturell bedeutsamer Weise, so dass diese ein „Aliud“ zur ursprünglichen Kompetenzausstattung der Europäischen Union darstellten. In dieser 19

Konstellation sei eine formelle Übertragungskontrolle verfassungsrechtlich geboten, weil es auch hier darum gehe, Maßnahmen prozessual rügefähig zu machen, welche die Integrität des bestehenden, parlamentarisch verantworteten Integrationsprogramms verletzen. Als zur Ultra-vires-Kontrolle komplementäres Instrument gewährleiste die formelle Übertragungskontrolle insoweit die andauernde Maßgeblichkeit des Integrationsprogramms in derjenigen Gestalt, für die der Bundestag die (Integrations-)Verantwortung übernommen habe. Aliud-Integrationsprogramme seien dagegen nicht parlamentarisch verantwortet. In diesem Sinne sei namentlich der Verweis des Zweiten Senats auf die „Primärrechtsäquivalenz“ zu verstehen.

Eine wertende Gesamtschau der Inhalte des ESM-Änderungsübereinkommens belege auch die verfassungsrelevante Qualität der ESM-Reform. Deren Inhalte ließen sich tatbestandlich als „vergleichbare Regelung“ im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG einordnen, die das Grundgesetz änderten oder – hilfsweise – dessen Änderung ermöglichten. 20

c) Die Beschwerdeführer seien selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Dass sie auch Mitglieder des Deutschen Bundestages seien, stehe ihrer Beschwerdebefugnis als wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger nicht entgegen. 21

2. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, weil durch das mit dem ESM-Änderungsübereinkommen eingeführte Dringlichkeitsverfahren im Rahmen der Letztsicherung Hoheitsrechte übertragen würden und die faktische Vertragsänderung die rechtlichen Konturen bestehender Kompetenzen der Europäischen Union in strukturell bedeutsamer Weise modifiziere. 22

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts falle intergouvernementales Handeln der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG, wenn es wie beim ESM und seinen Änderungsverträgen in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehe. Der Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und das Maß parlamentarischer Beteiligung seien mit dem Begriff des Integrationsprogramms verknüpft. Der Bundestag dürfe Hoheitsrechte insoweit nur übertragen, wenn das weitere Handeln der Organe der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten vorhersehbar sei und sich in dem antezipierten Zielkorridor bewege. Dabei müsse die weitere Beteiligung des Bundestages umso intensiver ausfallen, je weniger konturiert und vorhersehbar das Integrationsprogramm im Zeitpunkt der Zustimmung sei. Soweit Art. 23 Abs. 1 GG eine „Übertragung von Hoheitsrechten“ verlange, sei eine weite Auslegung des Begriffs angezeigt, die sich am Konzept der Integrationsverantwortung zu orientieren habe. 23

b) Das Verhältnis von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG sei in der Rechtsprechung bislang nicht geklärt. Entstehungsgeschichte, Wortlaut und Systematik sprächen dafür, dass die qualifizierten Anforderungen des Satzes 3 einen gegenüber Satz 2 eigenständigen Anwendungsbereich hätten. Entscheidend für die Anwendung von Satz 3 sei, dass ein Integrationsakt „verfassungsändernde Bedeutung“ oder „Verfas-

sungsrelevanz“ habe. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG seien nicht eindeutig und von der Rechtsprechung bislang nicht hinreichend konkretisiert worden. Ein subsumtionsfähiger Maßstab ergebe sich jedoch, wenn man darauf abstelle, ob Primärrechtsänderungen oder vergleichbare Regelungen verfassungsändernde Bedeutung hätten. Dies sei anzunehmen, wenn ein Integrationsakt (supranationale) Rechtssetzungs- und Entscheidungsbefugnisse auf die Europäische Union übertrage, welche Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehenden Normen des Grundgesetzes hätten, oder wenn der Europäischen Union Kompetenzen eingeräumt würden, die das Grundgesetz einem innerstaatlichen Organ oder einer anderen Organisationseinheit zuweise. Aus der Differenzierung zwischen Vertragsänderungen im vereinfachten (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV) und im ordentlichen Verfahren (Art. 48 Abs. 3 bis 5 EUV) lasse sich darüber hinaus ableiten, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Zustimmung zu einem intergouvernementalen Rechtsakt des Unionsrechts umso höher seien, je intensiver dieser Themen des politischen (mitgliedstaatlichen) Primärums betreffe und Kompetenzen auf eine unionsnahe Einrichtung wie den ESM übertrage. Das Mehrheitserfordernis des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG könne den Bundestag insoweit darauf aufmerksam machen, dass ein intergouvernementaler Rechtsakt die „ratifizierte Normativität des supranationalen Unionsrechts“ im Bereich (bereits) übertragener Kompetenzen berühre.

c) Durch das neu eingeführte Dringlichkeitsverfahren im Rahmen der Letzt- siche- 25
rung würden Hoheitsrechte im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG übertragen, weil durch seine Ausgestaltung politische Herrschaft auf die Europäische Union, besonders auf Europäische Kommission und Europäische Zentralbank, verlagert werde und diese in die institutionelle Architektur des ESM einbezogen würden.

d) Die Änderungen des ESM-Vertrages hätten zudem Verfassungsrelevanz im Sinne 26
des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Sie ließen sich tatbestandlich als „vergleichbare Regelungen“ einordnen, die das Grundgesetz änderten oder – hilfsweise – dessen Änderung ermöglichten. Verglichen mit dem geltenden ESM-Vertrag und den Regelungen über die Europäische Bankenunion belege eine Gesamtschau der durch das ESM-Änderungsübereinkommen und das IGA-Änderungsübereinkommen vorgenommenen Änderungen, dass „die Gewährleistung ratifizierter Normativität im übertragenen Kompetenzbereich“ berührt und dadurch das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit ausgelöst werde.

So werde das Mandat des ESM um die finanzielle Absicherung des Ausschusses 27
für die einheitliche Abwicklung erweitert, sein Anwendungsbereich auf Mitgliedstaaten erstreckt, die nicht Mitglied der Eurozone seien, und das Instrument der vorsorglichen bedingten Kreditlinie (PCCL) abgeändert. Dies habe Auswirkungen auf das Stabilitätskonzept der Wirtschafts- und Währungsunion. Die durch die Letztsicherung und die PCCL bewirkte Änderung des Risikoprofils des ESM erhöhe die Wahrscheinlichkeit seiner Inanspruchnahme. Zudem führe die intensive Verschränkung des Verfahrensrechts des ESM mit dem Unionsrecht (Kohärenzpflicht mit wirtschaftspoliti-

scher Koordinierung und Überwachung sowie Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens der Bankenabwicklung) zu einer Verknüpfung der mitgliedstaatlichen Kompetenz für die Wirtschaftspolitik mit der unionalen Kompetenz für den Binnenmarkt und die Währungsunion (Art. 114 Abs. 1, Art. 127 Abs. 6 AEUV). Hinzu kämen die Einführung einer Delegationsmöglichkeit von Entscheidungskompetenzen vom Direktorium auf den Geschäftsführenden Direktor, die Anordnung einer Entscheidungsfrist von 12 bis 24 Stunden für die Darlehensgewährung sowie Geheimhaltungspflichten der Mitglieder des Direktoriums in konkreten Abwicklungsfällen der Letztsicherung und die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds, die nachträglich von den Banken in den Mitgliedstaaten erhoben würden (Ex-post-Beiträge).

Die Verschränkungen zwischen supranationalem und intergouvernementalem Unionsrecht seien vielfältig und symbiotisch und sollten ein effektives Zusammenarbeiten von ESM, Europäischer Kommission und dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung ermöglichen. Aus der Perspektive der parlamentarischen Beteiligung an der überstaatlichen Willensbildung und der Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union erreichten diese Änderungen eine Intensität, die mit der klassischen Ratifikation eines völkerrechtlichen Änderungsvertrages nicht angemessen bewältigt würde: Der Geschäftsführende Direktor und die Mitarbeiter seien zwar unabhängig und allein dem ESM verantwortlich (Art. 7 Abs. 4 Satz 2 ESM-ÄndÜ). Sie seien jedoch gehalten, von dieser Unabhängigkeit in einer Weise Gebrauch zu machen, die die Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union wahre, über dessen Anwendung die Europäische Kommission wache (Erwägungsgrund 16 ESM-ÄndÜ). Die Letztsicherung und deren Inanspruchnahme hingen davon ab, dass der Rechtsrahmen der Bankenabwicklung dauerhaft sei (Art. 18a Abs. 7 [8] ESM-ÄndÜ), er also nicht von der Europäischen Union geändert werde. Damit verpflichteten sich die Vertragsparteien des ESM, im Rat der Europäischen Union etwaigen Änderungsinitiativen des supranationalen Rahmens der Bankenabwicklung nicht zuzustimmen. Art. 18a Abs. 9 ESM-ÄndÜ, der unter anderem auf das Bail-in-Instrument zur Beteiligung von Gläubigern an der Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen und die Mindestanforderungen an Eigenmittel sowie berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) abstelle, konkretisiere die Dauerhaftigkeit dieser Koppelung durch eine intergouvernementale Selbstverpflichtung zur Nichtausübung einer spezifischen Rechtssetzungskompetenz. Umgekehrt könne die Letztsicherung für alle im Recht der Europäischen Union vorgesehenen Verwendungsmöglichkeiten des einheitlichen Abwicklungsfonds gewährt werden. Es handele sich also um eine dynamische Verweisung, die auch dann greife, wenn die Europäische Union den Rechtsrahmen für die Verwendungsmöglichkeiten – ausgenommen die vorgenannte „Dauerhaftigkeit“ – ändere (vgl. Art. 18a Abs. 1 ESM-ÄndÜ). Der ESM werde darüber hinaus verpflichtet, die Befugnisse, die den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union durch das Unionsrecht in der wirtschaftspolitischen Koordinierung übertragen würden, zu achten. Nach Art. 12 Abs. 4 und Erwägungsgrund 5b ESM-ÄndÜ stelle die Europäische Kommission bei der Wahrnehmung der ihr durch den ESM-Vertrag übertragenen Aufgaben sicher, dass die vom ESM bereitgestellten Finanzhilfen mit dem Uni-

28

onsrecht vereinbar seien. Der ESM und die Unionsorgane würden nicht nur zur Kohärenz, sondern der ESM darüber hinaus auch zur Einhaltung des Unionsrechts nach Maßgabe des Kommissionsstandpunkts verpflichtet.

Die Rückholung einer völkerrechtlichen Verpflichtung sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formal zwar möglich. Es sei jedoch kaum vorstellbar und europapolitisch ausgeschlossen, dass sich der ESM aufgrund einer Kündigung der Bundesrepublik Deutschland und entsprechender Nachverhandlung des ESM-Vertrags von seinen Aufgaben in der europäischen Bankenunion wieder zurückziehen werde. Die Glaubwürdigkeit der Finanzierung der Bankenabwicklung würde dadurch offen in Frage gestellt.

29

Auch könne die weite, „distinktive“ Auslegung der Mandatsklausel hinsichtlich der Gefahr für die Gesamtstabilität der Währungsunion und/oder der Mitgliedstaaten als eine zusätzliche prozesshafte Kompetenzerweiterung betrachtet werden.

30

Die neue Aufgabe der Letztsicherung bedeute in der Sache eine faktische Änderung des Primärrechts, weil sie eine strukturelle Verschränkung von supranationalem und intergouvernementalem Recht bewirke. Die Bankenunion sei weitgehend unionsrechtlich konstruiert, benötige bislang aber schon eine intergouvernementale Ergänzung durch das Übereinkommen. Eine angemessene finanzielle Ausstattung des einheitlichen Abwicklungsfonds lasse sich dadurch unter ungünstigen Rahmenbedingungen vermutlich nicht erreichen. Zugleich sei Art. 114 Abs. 1 AEUV keine ausreichende Kompetenzgrundlage für eine eigenständige Bankenabgabe der Europäischen Union, und es fehle der politische Wille, dies etwa durch eine höhere Mindest-Bail-in-Quote, eine höhere Bankenabgabe oder die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zu beheben. Der ESM solle diese Lücke füllen und die Letztsicherung mit den supranationalen Regelungen über die Wirtschafts- und Währungsunion verknüpfen.

31

Die völkerrechtliche Bindung Deutschlands durch das ESM-Änderungsübereinkommen sei unionsrechtlich induziert. Insoweit handele es sich um eine „vergleichbare Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG mit Verfassungsrelevanz. Aufgrund der Letztsicherung werde der intergouvernementale ESM unmittelbar und seine Vertragsparteien als Kapitalgeber mittelbar für die finanzielle Absicherung der Bankenabwicklung in der Europäischen Union zuständig. Damit veränderten sich die Risikostruktur des ESM sowie die Szenarien und die Wahrscheinlichkeit seiner Inanspruchnahme. Die Möglichkeit des ESM, die nominale Obergrenze der Letztsicherung zu erhöhen, deute auf die zukünftige Dynamik der neuen Kompetenz hin. Im übertragenen Sinn lasse sich von einer substantiellen Erweiterung des Integrationsprogramms sprechen, die eine Folge der früheren Entscheidung sei, eine Bankenunion aufgrund Art. 127 Abs. 6 AEUV ins Werk zu setzen. Durch den neuen Verantwortungs- und Finanzierungszusammenhang werde das demokratische Selbstbestimmungsrecht Deutschlands und das Vertrauen in die ratifizierte Normativität des supranationalen Unionsrechts berührt.

32

Da die Konditionalität aus verfassungsrechtlicher Sicht konstitutiv für die Errichtung und das Funktionieren des ESM sei, handele es sich bei der Änderung des Konditionalitätskonzepts des ESM im Hinblick auf die PCCL um eine „vergleichbare Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG mit Verfassungsrelevanz, die das bestehende Integrationsprogramm der Europäischen Union entscheidend ändere. Dies spreche dafür, seine Ratifikation an die Zwei-Drittel-Mehrheit in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG zu binden. Eine solche habe das Zustimmungsgesetz nicht erreicht. 33

III.

Die Verfassungsbeschwerde und der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind dem Bundespräsidenten, dem Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundeskanzleramt sowie dem Bundesministerium der Finanzen zur Stellungnahme zugeleitet worden. Die Bundesregierung (1.) und der Deutsche Bundestag (2.) haben Stellungnahmen abgegeben. 34

1. Die Bundesregierung hat mit Schriftsatz vom 13. September 2021 Stellung genommen und hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig (a), jedenfalls aber für unbegründet (b). 35

a) Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig. Es fehle den Beschwerdeführern an der Befugnis, einen Verstoß der Zustimmungsgesetze zum ESM-Änderungsübereinkommen und zum IGA-Änderungsübereinkommen gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG rügen zu können. Das Zustimmungsgesetz zum ESM-Änderungsübereinkommen übertrage keine Hoheitsrechte und liege deshalb außerhalb der Reichweite des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränke sich der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG angelegte Anspruch auf eine formelle Übertragungskontrolle auf Zustimmungs- oder Mitwirkungsakte, durch die Hoheitsgewalt auf die Europäische Union oder eine ihr nahestehende Organisation übertragen werde. 36

Gesetze, die die Beteiligung Deutschlands an einer eigenständigen zwischenstaatlichen Einrichtung vorsähen, unterfielen Art. 23 Abs. 1 GG, wenn ein besonderes Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis zur Europäischen Union und deren Integrationsprogramm bestehe und das Vertragsrecht der zwischenstaatlichen Einrichtung so geändert werde, dass dies eine Vertragsänderung des Primärrechts funktional ersetze oder das Primärrecht ergänze. Dies sei bei den Zustimmungsgesetzen zum ESM-Vertrag und zum ESM-Änderungsübereinkommen zwar der Fall. Jedoch würden durch das ESM-Änderungsübereinkommen keine Hoheitsrechte übertragen. Der ESM übe keine Hoheitsgewalt aus und erlasse keine Rechtsakte mit Bindungswirkung für die Bürgerinnen und Bürger. Keine der Neuregelungen beeinträchtige innerstaatliche Rechtsgüter in greifbarem Maße, beschneide die Personal- oder Gebietshoheit Deutschlands oder bewirke, dass Entscheidungen des ESM Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger beschnitten. Auch würden keine Kompetenzen auf die Europäische Union übertragen. Die Einführung der Letztsicherung ein- 37

schließlich des Dringlichkeitsverfahrens bewirke keine Grundrechtseinschränkung, wirke nicht in wesentlicher und qualifizierender Weise auf Rechtsgüter im deutschen Hoheitsgebiet ein, stelle – da es keine staatliche Aufgabe sei, den einheitlichen Abwicklungsfonds abzusichern – auch keine Beschneidung von bedeutsamen Aufgaben nationaler Gestaltungsmacht dar und berühre oder verändere die rechtlichen Verhältnisse und Gegebenheiten in Deutschland nicht. Regelungen, die bestimmten, wie die Sachbefugnisse der Europäischen Union oder einer ihr nahe stehenden Organisation institutionell oder prozedural wahrzunehmen seien, hätten keine „Übertragung von Hoheitsrechten“ zum Gegenstand, da es insoweit nur um die Ausgestaltung anderweitig übertragener Befugnisse gehe.

Selbst wenn durch das Zustimmungsgesetz zum ESM-Änderungsübereinkommen Hoheitsrechte auf den ESM übertragen werden sollten, wäre Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht berührt. Sollte der „Anspruch auf Demokratie“ nicht in einen allgemeinen Rechtsvollziehungsanspruch umschlagen, könne er sich nur auf Zustimmungsgesetze zu Kompetenzübertragungen erstrecken, die sich auf das demokratische Selbstbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger (bzw. der diese repräsentierenden Staatsorgane) auswirkten. Das ESM-Änderungsübereinkommen bewirke keine „Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge“. Dem ESM würden keine ausschließlichen Befugnisse eingeräumt, die eine Sperrwirkung gegenüber staatlichem Handeln entfalten könnten, ebenso wenig ergäben sich daraus Einschränkungen der demokratischen Selbstbestimmungsfähigkeit im staatlichen Raum. Die institutionellen und prozeduralen Regelungen des ESM-Änderungsübereinkommens hätten auch nicht zur Folge, dass deutsche Staatsorgane Steuerungsmöglichkeiten über die Entscheidungstätigkeit des ESM verlören.

38

Die formelle Übertragungskontrolle erstrecke sich zudem nicht auf „faktische Vertragsänderungen“. Die Beschwerdeführer vermischten insoweit Beschwerdegegenstand und -befugnis und überdehnten den Anspruch aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Übertragungskontrolle erstrecke sich nur auf einen förmlichen Übertragungsakt, nicht auf eine faktische Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Beschwerdeführer benannten im Übrigen nicht, worin genau eine demokratisch nicht hinnehmbare faktische Vertragsänderung des Unionsrechts liegen solle. Der diffuse Hinweis auf Wechsel- und Rückwirkungen zwischen dem Regime des ESM und dem Unionsrecht reiche insoweit nicht aus. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Schaffung des ESM die Bestimmungen des Unionsrechts über die Wirtschafts- und Währungsunion wesentlich umgestaltet habe; dass eine solche Umgestaltung auch mit dem ESM-Änderungsübereinkommen verbunden sei, sei jedoch nicht dargelegt.

39

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schütze ferner auch nicht die Integrität des Unionsrechts. Diese habe mit dem Recht auf demokratische Selbstbestimmung nichts zu tun.

40

Schließlich hätten die Beschwerdeführer nicht konkret dargelegt, worin die spezifi-

41

sche, nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erforderliche Verfassungsrelevanz des ESM-Änderungsübereinkommens liegen solle. Sie begnügten sich mit einer Aufzählung von Änderungen und machten deren „politische“ Relevanz und Bedeutung geltend. Das genüge den Substantierungserfordernissen nicht.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Die Zustimmung zum ESM-Änderungsübereinkommen habe auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erteilt werden können, ohne dass das besondere Quorum des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG hätte erreicht werden müssen. 42

aa) Das ESM-Änderungsübereinkommen bewege sich im Rahmen des – vom Gesetzgeber mit Zwei-Drittel-Mehrheit und vom Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen von 2012 und 2014 gebilligten – ESM-Vertragsprogramms und verändere oder erweitere die Ziele und Aufgaben des ESM nicht wesentlich. Es diene dem Zweck, die Resilienz und Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion weiter zu erhöhen und laufe damit nicht auf deren Ausbau hinaus, sondern bewirke eine vertragsimmanente Effektivierung der Instrumente des ESM auf Tätigkeitsfeldern, auf denen er bereits heute tätig sei. Das ESM-Änderungsübereinkommen bekenne sich vollumfänglich zum Ziel der Stabilitätssicherung und ändere auch nichts an der intergouvernementalen Grundstruktur des ESM. Dieser werde weder in die supranationale Struktur der Europäischen Union integriert noch der Aufsicht der Organe der Europäischen Union unterstellt. Der institutionelle Eigenstand des ESM werde vielmehr gestärkt, indem die Befugnisse seiner Organe aus- und die fremder Institutionen abgebaut würden. 43

(1) Die Befugnisse in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ESM-ÄndÜ stärkten schon im geltenden ESM-Vertrag angelegte Analysekompetenzen des ESM. Es entspreche allgemeiner Auffassung im Völkerrecht, dass internationalen Organisationen jedenfalls implizit auch die Verwaltungskompetenzen zugewiesen würden, derer sie für die effektive Wahrnehmung der ihnen übertragenen (Außen-)Zuständigkeiten bedürften. 44

(2) Die Modifikationen der PCCL präzisierten lediglich die Voraussetzungen, unter denen die im ESM-Vertrag bereits vorgesehenen vorsorglichen Stabilitätshilfen als „letztes Mittel“ zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt eingesetzt werden könnten. Die Verpflichtungen aus einem „Letter of Intent“ unterschieden sich in ihrer Rechtsqualität nicht von denen aus dem bisher vorgesehenen „Memorandum of Understanding“. Das ESM-Änderungsübereinkommen diene auch nicht der „Einführung eines präventiven Mandats“ oder einer „noch größeren Ausrichtung auf präventive Finanzhilfen“ in Richtung eines Europäischen Währungsfonds. 45

(3) Auch die Einführung der Letztsicherungsfazilität bewirke keine Erweiterung des ESM-Vertrags. Vielmehr gehe es innerhalb des bestehenden Vertragsprogramms, das schon bisher eine direkte Rekapitalisierung von Banken zugelassen habe, um eine Anpassung an den Entwicklungsstand der europäischen Bankenunion. Das Dringlichkeitsverfahren in Art. 18a Abs. 6 ESM-ÄndÜ sei keine Neuschöpfung, denn 46

ein solches Verfahren finde sich bereits in Art. 4 Abs. 4 ESMV. Das ESM-Änderungsübereinkommen sehe auch keine Verlagerung „politischer Herrschaft“ vor, auch werde die Entscheidung über die Aktivierung der Letztsicherung nicht auf die Europäische Kommission oder die Europäische Zentralbank übertragen.

(4) Die durch Art. 40 Abs. 4 ESM-ÄndÜ ermöglichte Einrichtung einer stimmrechtslosen zusätzlichen Tranche genehmigten abrufbaren Kapitals stelle ebenfalls keine Änderung des Vertragsprogramms dar, da insoweit nur der Gebrauch einer schon im bisherigen ESM-Vertrag enthaltenen Befugnis erleichtert werde (Art. 40 Abs. 2 ESMV). 47

bb) Die verfassungsgerichtliche Überprüfung im Wege der formellen Übertragungskontrolle könne sich allein darauf erstrecken, ob sich das Zustimmungsgesetz auf einen Vertrag beziehe, dessen Inhalte „Verfassungsrelevanz“ hätten. 48

(1) Das ESM-Änderungsübereinkommen begründe keine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union, verdränge den Bundesgesetzgeber nicht aus seinem Regelungsbereich und lasse keine Eingriffe in Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder oder in die Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen von Bund und Ländern zu. Auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung, die Bundesbank oder den Gerichtsaufbau würden nicht verändert oder überformt. Das ESM-Änderungsübereinkommen übertrage auch dem ESM keine (supranationalen) Rechtssetzungs- oder Entscheidungsbefugnisse, die Anwendungsvorrang vor entgegenstehenden Bestimmungen des Grundgesetzes hätten. Ihm würden auch keine Kompetenzen übertragen, die das Grundgesetz einem anderen Verfassungsorgan oder Entscheidungsträger zuweise, oder Befugnisse, die die Grundrechte der Grundrechtsberechtigten in Deutschland berühren oder in diese eingreifen würden. Das ESM-Änderungsübereinkommen führe daher auch nicht zu einer Verdrängung deutscher Grundrechte. Ebenso wenig stoße es eine nur schwer prognostizierbare weitere Integrationsentwicklung an. 49

(2) Die Entscheidungstätigkeit der ESM-Organe bleibe personell und sachlich so an den mitgliedstaatlichen Verfassungsraum zurückgebunden, dass den Anforderungen des Demokratieprinzips aus Art. 20 GG entsprochen werde. Insbesondere bleibe die parlamentarische Verantwortlichkeit der Mitglieder des Gouverneursrats und des Direktoriums des ESM unangetastet. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 ESM-ÄndÜ, der die Unabhängigkeit von Geschäftsführendem Direktor und Bediensteten des ESM festlege, ermögliche es dem Gouverneursrat weiterhin, die Entscheidungstätigkeit des Geschäftsführenden Direktors zu kontrollieren. Direktorium und Gouverneursrat entschieden in finanzwirksamen Angelegenheiten in gegenseitigem Einvernehmen, wodurch eine hinreichende demokratische Steuerung und Kontrolle gewährleistet sei. Hinsichtlich des in Art. 18a Abs. 6 ESM-ÄndÜ eingeführten Dringlichkeitsverfahrens habe das Bundesverfassungsgericht die entsprechende Regelung in Art. 4 Abs. 4 ESMV gebilligt. Auch die in Art. 18a Abs. 5 Satz 2 ESM-ÄndÜ vorgesehene Delegationsmöglichkeit von Entscheidungen über die Gewährung und Auszahlung von Dar- 50

lehen auf den Geschäftsführenden Direktor sei verfassungsrechtlich unproblematisch, da hinreichende mittelbare Einflussmöglichkeiten rechtlich abgesichert seien. Der Gouverneursrat habe weitreichende Steuerungs- und Kontrollrechte hinsichtlich des Geschäftsführenden Direktors (Art. 4 Abs. 5, Art. 5 Abs. 7 Buchstabe e, Art. 7 Abs. 1 Satz 1 ESMV), und die Delegation setze einen Beschluss des Bundestages voraus (§ 4 Abs. 1 Nr. 2a ESMFinÄG). Der Bundestag könne seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung hinsichtlich der vorsorglichen Finanzhilfe und der Letztsicherung zugunsten des einheitlichen Abwicklungsfonds sowie der Übernahme von Darlehensfazilitäten der EFSF (Art. 40 Abs. 4 ESM-ÄndÜ) uneingeschränkt wahrnehmen. Mit § 7 Abs. 4a ESMFinÄG würden die parlamentarischen Informationsrechte sogar ausgebaut. Danach erstatte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Falle eines Darlehensersuchens des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung im Rahmen der Letztsicherungsfazilität zum frühestmöglichen Zeitpunkt Bericht.

(3) Auch sonst sei kein Grund ersichtlich, das besondere Legitimationspotential einer Mehrheit im Sinne des Art. 79 Abs. 2 GG zu mobilisieren. Anders als die Gründung des ESM bewirke das ESM-Änderungsübereinkommen keine „grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“. Es berühre insbesondere nicht die Stabilitätsorientierung der Währungsunion und entlaste die ESM-Vertragsstaaten nicht von der Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin. Auch in Zukunft würden Finanzhilfen nur unter „strengen [...] Auflagen“ (Art. 12 Abs. 1 ESMV) gewährt. Die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts blieben unberührt. Das gelte auch mit Blick auf die Erhöhung und Verschärfung der vertraglichen Anforderungen an die Konditionalität der PCCL (vgl. Anhang III Ziff. 2 Satz 2 ESM-ÄndÜ). Die Zugangsvoraussetzungen nach Anhang III des ESM-Änderungsübereinkommens könnten nur in einem besonderen Verfahren geändert werden, in dem Deutschland eine Vetoposition innehatte. Es sei eine vorherige Zustimmung des Bundestages erforderlich (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 ESMFinÄG); die Änderung bedürfe zudem einer bundesgesetzlichen Ermächtigung (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 ESM-ÄndÜG). Ebenso wenig weiche das Instrument der Letztsicherung die Stabilitätsorientierung des ESM auf.

51

(4) Das Vertragsprogramm des ESM sei auch in Gestalt des ESM-Änderungsübereinkommens hinreichend bestimmt. Es enthalte keine Vorschriften, die die ESM-Organen ohne vorherige und konstitutive Zustimmung der deutschen Verfassungsorgane zu einer autonomen Änderung der vertraglichen Grundlagen berechtigten.

52

(5) Die Änderungen erhöhten somit nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt. Der Deutsche Bundestag bleibe „Herr seiner Entschlüsse“. Die mit der Letztsicherung verbundenen Risiken seien geringer als diejenigen, die der ESM im Rahmen der direkten Bankenrekapitalisierung gegenwärtig übernehmen könnte. Die um zwei Jahre vorgezogene Einführung der Letztsicherung sei nicht zu beanstanden, weil die notwendige Risikoreduzierung im Bankensektor erreicht worden sei. Art. 125 AEUV finde auf die Letztsicherung keine Anwendung, weil diese nicht den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets diene,

53

sondern den Banken.

Die politische Selbstgestaltungsfähigkeit Deutschlands werde durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise beschnitten. Dieses erschwere den Zugang zu einer vorsorglichen Finanzhilfe, und im Hinblick auf die Letztsicherung sei die vereinbarte Obergrenze so niedrig, dass sie von der bestehenden Kapitalausstattung des ESM getragen werden könne. Der Einsatz der Letztsicherungsfazilität dürfe zudem nur erfolgen, wenn sichergestellt sei, dass die beantragten Mittel für den ESM am Markt verfügbar seien. Ein faktischer Zwang zur Erhöhung der Kapitalausstattung des ESM (Art. 10 ESMV) drohe daher nicht. 54

Das ESM-Änderungsübereinkommen beeinträchtige auch nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages. Es sehe keine Erhöhung des genehmigten Stammkapitals im Sinne von Art. 8 ESMV vor, für das die Bundesrepublik Deutschland (in Höhe des auf sie entfallenden Anteils) einzustehen hätte. Das maximale Ausleihvolumen in Höhe von 500 Milliarden Euro bleibe unverändert, die Kapitalstruktur des ESM, die Regelungen über die Kapitalbeschaffung und die Strukturen der Entscheidung über den Einsatz des ESM-Kapitals blieben im Wesentlichen unberührt. 55

Das Bundesverfassungsgericht habe es in den Entscheidungen von 2012 und 2014 gebilligt, dass die Bundesrepublik Deutschland die Haftung für den deutschen Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM übernehme, wenn sichergestellt sei, dass es nicht zu einer unkontrollierten oder schleichenden Erhöhung komme. Die damals beschlossene Kapitalstruktur nach Art. 8 Abs. 1 und 2 ESMV und die sich hieraus für die Bundesrepublik Deutschland ergebenden Verpflichtungen nach Art. 8 Abs. 3 bis 5 ESMV würden durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht angetastet. Die Haftungsobergrenze für das ESM-Stammkapital im Sinne von Art. 10 Abs. 1 ESMV werde nicht erhöht. Das ESM-Änderungsübereinkommen beinhalte auch keine Regelungen, die dazu führten, dass sich ein „Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus“ einstelle. Im Übrigen stelle die Begleitgesetzgebung sicher, dass die Befugnisse der ESM-Organe weiterhin hinreichenden politischen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch den Bundestag unterlägen. 56

(6) Das Grundgesetz verwehre es der Bundesrepublik Deutschland nicht, sich an einem intergouvernementalen Mechanismus zu beteiligen, welcher der Absicherung eines Instruments des Unionsrechts diene. Die Verschränkung von intergouvernementaler Zusammenarbeit im ESM und der supranational organisierten europäischen Bankenunion respektiere die Strukturvorgaben des Grundgesetzes und sei sachgerecht. 57

(7) Schließlich sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Letztsicherungsfazilität des ESM auch Drittstaaten zugutekomme. Eine ungleiche Lastenverteilung werde dadurch vermieden, dass diese über Kreditverträge mit dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung eine parallele und gleichwirksame Letztsicherung des einheitlichen Abwicklungsfonds gewährleisten. 58

2. Der Deutsche Bundestag hat mit Schriftsatz vom 22. September 2021 Stellung genommen und hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unzulässig (a), jedenfalls aber für unbegründet (b). 59

a) Die Beschwerdeführer hätten nicht substantiiert dargelegt, in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt zu sein. 60

aa) Die Verfassungsbeschwerde ziele ausschließlich auf eine formelle Übertragungskontrolle und strebe eine Erweiterung des durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2020 bestimmten Kontrollmaßstabs an. Dort sei in einem obiter dictum festgestellt worden, dass Hoheitsrechte auf den ESM nicht übertragen worden seien. Eine formelle Übertragungskontrolle aber beziehe sich auf Fälle der Übertragung von Hoheitsrechten, mit der eine Grundgesetzänderung ohne die sonst nach Art. 79 Abs. 1 GG nötige Verfassungstextänderung einhergehen könne. 61

bb) Es sei auch nicht substantiiert dargelegt worden, dass das ESM-Änderungsübereinkommen die Schwelle einer strukturell bedeutsamen Änderung des ESM-Vertrags oder der Gründungsverträge der Europäischen Union offensichtlich überschreite. Die Verfassungsbeschwerde berufe sich insoweit lediglich auf eine „wertende Gesamtschau“ der prozeduralen Vorschriften über die Konditionalitäten für eine vorsorgliche Finanzhilfe, die Letztsicherung im Rahmen der europäischen Bankenunion und die Verknüpfung des ESM-Änderungsübereinkommens mit dem Unionsrecht. Beim Instrument der vorsorglichen Finanzhilfen änderten sich lediglich die Modalitäten und die Festlegung der Konditionalitäten in Anhang III des ESM-Vertrags. Ihre Änderung unterliege jedoch einem Ratifikationsvorbehalt der Mitgliedstaaten und stelle daher keinen Kompetenzzuwachs für den ESM dar. Auch die Letztsicherung sei nicht von solchem Gewicht, dass sie das Erfordernis der Zwei-Drittel-Mehrheit in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG auslösen könne. Sie sei schon im aktuellen Integrationsprogramm vorgesehen und trete nur an die Stelle der bisherigen direkten Bankenrekapitalisierung. Die institutionellen Verbindungen zwischen ESM und den Organen der Europäischen Union gebe es im Grundsatz bereits heute. 62

cc) Soweit die Beschwerdeführer sich mit der Verfassungsbeschwerde auch gegen das IGA-Änderungsübereinkommen wendeten, legten sie eine Verletzung ihres Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls nicht dar. 63

b) Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Das ESM-Änderungsübereinkommen berühre nicht das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG niedergelegte Recht auf demokratische Selbstbestimmung und die in Art. 20 GG aufgeführten Grundsätze. Es enthalte keine Befugnisse zu Grundrechtseingriffen und sei strikt an das Unionsrecht gebunden (Art. 3 Abs. 1 ESM-ÄndÜ). Ein Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG scheide aus, weil das ESM-Änderungsübereinkommen keine Hoheitsrechte übertrage und keine verfassungsändernde Qualität besitze. Zudem sei der ESM-Vertrag mit Zwei-Drittel-Mehrheit gebilligt worden. Der Kapitalanteil für den einheitlichen Abwicklungsfonds 64

bleibe auf 68 Milliarden Euro begrenzt, und das Haftungskapital werde nicht erhöht. Die Beteiligung des Bundestages sei für alle relevanten Entscheidungen des Gouverneursrats und des Direktoriums abgesichert. Für die Letztsicherung seien die Unterrichtsrechte ergänzt worden. Auch im Dringlichkeitsverfahren könne der Bundestag seine Rechte wahrnehmen (§ 4 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 4 ESMFinG 2021 und § 4 Abs. 2 ESMFinG 2012). Bei der derzeitigen Mitglieder- und Kapitalstruktur des ESM sei zudem sichergestellt, dass sich die Position des Deutschen Bundestages stets durchsetzen könne.

aa) Die Neufassung der Konditionalität für vorsorgliche Finanzhilfen stelle keine grundlegende Veränderung des Integrationsprogramms dar. Mit ihr werde lediglich eine Möglichkeit spezifiziert, die in Art. 12 Abs. 1 ESMV bereits vorgesehen sei. Der „Letter of Intent“ sei insofern ein funktionales Äquivalent zum bislang vorgesehenen „Memorandum of Understanding“ (Art. 13 ESMV). Dabei seien die einzuhaltenden Kriterien in Anhang III Ziffer 2 ESM-ÄndÜ geregelt. 65

Soweit der ESM in Zukunft zudem die europäische Bankenunion ergänzen solle (Art. 18a ESM-ÄndÜ i.V.m. SRM-Verordnung und BRRD-Richtlinie), greife dies nicht (erneut) in die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik ein, weil eine direkte Bankenrekapitalisierung schon bislang möglich sei. Dem Deutschen Bundestag wachse vielmehr die Kompetenz zu, Maßnahmen der Bankensicherung ex ante kontrollieren zu können. 66

Durch das ESM-Änderungsübereinkommen werde auch das Risikogefüge des ESM nicht in einer für Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG relevanten Weise verändert. Dass der Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 Buchstabe a ESMV – danach ist Voraussetzung für eine Finanzhilfe, dass eine Gefahr für die Finanzstabilität des Eurogebiets insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten vorliegt – mit Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht deckungsgleich sei, bedeute keine Kompetenzverschiebung. Zum einen werde die Vorschrift nicht verändert; zum anderen knüpften Art. 3 Abs. 1 ESM-ÄndÜ und Art. 12 Abs. 1 ESMV die Gewährung der Mittel an eine Bewertung dieser Gefahr an, deren Auswirkungen insgesamt entgegengesetzten werden solle; eine nur auf einen Mitgliedstaat beschränkte Gefahr reiche insoweit nicht. 67

Eine grundsätzliche Veränderung des Risikoprofils des ESM ergebe sich auch nicht aus der Neufassung der Konditionalitäten für die vorsorgliche Finanzhilfe. Diese sei nach wie vor ein Vorsorgeinstrument, bei dem nur eine revolvingende Kreditlinie bereitgestellt werde (Art. 14 Abs. 7 ESM-ÄndÜ). 68

Die Haftung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 8 Abs. 5 ESMV bleibe auf den deutschen Anteil am genehmigten Stammkapital begrenzt. Der Anteil am Kapital, aus dem Hilfen für den einheitlichen Abwicklungsfonds bereitgestellt werden sollen, sei auf 68 Milliarden Euro begrenzt. Änderungen der Obergrenze bedürften einer vorherigen Zustimmung des Bundestages (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 ESMFinG). 69

Schließlich ergebe sich aus der Einbeziehung von Mitgliedstaaten, die nicht der Eu- 70

rozone angehört (Art. 18a Abs. 10 ESM-ÄndÜ), keine Änderung des Vertragsprogramms. Diese hätten in den Organen des ESM nur Beobachterstatus (Art. 5 Abs. 4, Art. 6 Abs. 3 ESM-ÄndÜ) und seien weder für die Bestimmung der Kapitalanteile noch die Stimmgewichtung relevant.

bb) Durch die Begleitgesetzgebung sei ferner sichergestellt, dass der Bundestag auch im Dringlichkeitsverfahren nach Art. 18a Abs. 6 ESM-ÄndÜ seine Rechte wahrnehmen könne (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 ESMFinÄG). Auch insoweit gelte die Stimmrechts- gewichtung, so dass Deutschland mit knapp 27 % Kapitalanteil eine Vetoposition be- sitze. Dass Europäische Kommission und Europäische Zentralbank an diesem Verfahren mitwirkten, sei unschädlich und bedeute keine Veränderung des Vertrags- programms. Die Delegation von Kompetenzen auf den Geschäftsführenden Direktor des ESM im Rahmen der Letztsicherung (Art. 18a Abs. 5 Satz 2 ESM-ÄndÜ) sei ver- traglich vorgezeichnet, könne nur unter Mitwirkung des deutschen Vertreters erfolgen und unterliege einem Zustimmungserfordernis des Bundestages (§ 4 Abs. 1 Nr. 2a ESMFinG 2021 und § 4 Abs. 2 ESMFinG 2012).

71

cc) Das ESM-Änderungsübereinkommen greife außerdem nicht in das Integrations- programm der Gründungsverträge der Europäischen Union ein. Die Befugnisse der Organe (Art. 121 AEUV) blieben unberührt, was Art. 3 Abs. 1 Satz 3 ESM-ÄndÜ klar- stelle. Auch ergebe sich keine grundlegende Neugestaltung der Organleihe von Eu- ropäischer Kommission oder Europäischer Zentralbank für den ESM.

72

IV.

Der Bundespräsident hat – der ständigen Staatspraxis entsprechend (vgl. BVerfGE 123, 267 <304>; 132, 195 <195 ff. Rn. 1 ff.>; 153, 74 <131 Rn. 90> - Einheitliches Patentgericht; 158, 210 <227 Rn. 44> - Einheitliches Patentgericht II – eA; vgl. Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 268 Fn. 517) – auf Bitte des Senats vom 24. Juni 2021 hin die Ausfertigung des Zustim- mungsgesetzes zum ESM-Änderungsübereinkommen am 28. Juni 2021 ausgesetzt. Eine Entscheidung über den Antrag auf einstweilige Anordnung war daher nicht ver- anlasst.

73

B.

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen. Sie ist unzulässig, weil die Beschwer- deführer die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf demokratische Selbstbe- stimmung gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend substantiiert dargelegt haben.

74

I.

Die Begründung einer Verfassungsbeschwerde muss nach § 92 BVerfGG darlegen, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die angegriffene Maßnahme kol- liidiert. Dazu ist aufzuzeigen, inwieweit eine Maßnahme die bezeichneten Grundrech- te oder grundrechtsgleichen Rechte verletzen soll (vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 120,

75

274 <298>; 142, 234 <251 Rn. 28>; 149, 346 <359 Rn. 23>). Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Fragen bereits Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, so ist der behauptete Grundrechtsverstoß in Auseinandersetzung mit den darin entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 101, 331 <346>; 142, 234 <251 Rn. 28>; 149, 346 <359 Rn. 23>).

II.

Der Vortrag der Beschwerdeführer zur Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch die angegriffenen Zustimmungsgesetze genügt diesen Begründungsanforderungen aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG nicht. Zwar können Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn der Vertrag Regelungen enthält, die unmittelbar in die Rechtssphäre des Einzelnen eingreifen (1.). Die Beschwerdeführer haben eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG jedoch nicht hinreichend substantiiert dargelegt (2.).

76

1. Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen können mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn der Vertrag Regelungen enthält, die unmittelbar in die Rechtssphäre des Einzelnen eingreifen (vgl. BVerfGE 6, 290 <294 f.>; 40, 141 <156>; 84, 90 <113>; 123, 148 <170>; 153, 74 <131 Rn. 93> - Einheitliches Patentgericht). Das gilt auch für völkerrechtliche Verträge zur Weiterentwicklung der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 123, 267 <329>) und zur Errichtung und Änderung von zwischenstaatlichen Einrichtungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union stehen (vgl. BVerfGE 135, 317 <384 f. Rn. 122>; 153, 74 <131 Rn. 93> - Einheitliches Patentgericht).

77

Ein solches Zustimmungsgesetz ist bereits vor seinem Inkrafttreten tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten sowie die Verkündung abgeschlossen ist und der Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung geltend machen kann (vgl. BVerfGE 1, 396 <411 ff.>; 24, 33 <53 f.>; 112, 363 <367>; 123, 267 <329>; 153, 74 <132 Rn. 94> - Einheitliches Patentgericht; 157, 332 <378 Rn. 76> - ERatG – eA). Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche und/oder unionsrechtliche Verpflichtungen übernimmt, die sie nur unter Verletzung des Grundgesetzes erfüllen könnte (vgl. BVerfGE 153, 74 <132 Rn. 94> - Einheitliches Patentgericht).

78

Die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Zustimmungsgesetz kann sich auch aus einer möglichen Verletzung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben (a). Die Überprüfung eines Zustimmungsgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag am Maßstab von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG setzt allerdings voraus, dass durch dieses Hoheitsrechte auf die Europäische Union oder eine zwischenstaatliche Einrichtung, die zu dieser in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis steht,

79

übertragen werden (b).

a) Das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpft sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern umfasst auch den Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er legitimieren und beeinflussen kann (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <191 Rn. 128>). Als Grundrecht auf demokratische Selbstbestimmung verleiht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zwar grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse. Sein Gewährleistungsbereich erfasst jedoch Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, wie sie etwa bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supranationale Einrichtungen eintreten können (vgl. BVerfGE 129, 124 <169>; 142, 123 <190 Rn. 126>). 80

aa) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger deshalb vor einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 GG, die unter Überschreitung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) materiell preisgibt. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle, wie sie Gegenstand der Urteile zum Vertrag von Maastricht, zum Vertrag von Lissabon und zum ESM-Vertrag war (vgl. BVerfGE 89, 155 ff.; 123, 267 ff.; 132, 195 ff.; 135, 317 ff.; 151, 202 <287 ff. Rn. 120 ff.> - Europäische Bankenunion; 153, 74 <133 Rn. 96, 152 Rn. 136> - Einheitliches Patentgericht; 154, 17 <86 ff. Rn. 101 ff.> - PSPP-Programm der EZB). 81

Auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine in einem Ergänzungs- und sonstigen besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union stehende zwischenstaatliche Einrichtung dürfen die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG nicht berührt werden (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG). 82

bb) Im Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG gewährleistet Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG darüber hinaus, dass die formellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG für eine Übertragung von Hoheitsrechten eingehalten werden. Dies ist Gegenstand der formellen Übertragungskontrolle (vgl. BVerfGE 153, 74 <152 Rn. 137> - Einheitliches Patentgericht). Ermächtigt ein Integrationsgesetz Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union beziehungsweise mit dieser in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischenstaatliche Einrichtungen wegen eines Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG nicht wirksam dazu, Maßnahmen zu erlassen, so fehlt diesen eine demokratische Legitimation (vgl. BVerfGE 153, 74 <151 f. Rn. 134 ff.> - Einheitliches Patentgericht). 83

b) Die Überprüfung eines Zustimmungsgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag am Maßstab von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG setzt allerdings voraus, dass Art. 23 Abs. 1 GG auf das in Rede stehende Integrationsgesetz Anwendung findet (aa) und dass durch dieses Hoheitsrechte auf die Europäische Union oder eine zwischen- 84

staatliche Einrichtung, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union steht, übertragen werden (bb). Eine allein faktische Änderung der Rahmenbedingungen des Integrationsprogramms der Europäischen Union reicht insoweit nicht (cc).

aa) Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG kann der Bund Hoheitsrechte auf die Europäische Union oder andere zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zu dieser stehen (vgl. BVerfGE 153, 74 <144 Rn. 120> - Einheitliches Patentgericht). Art. 23 Abs. 1 GG setzt nicht voraus, dass die Übertragung von Hoheitsrechten unmittelbar auf Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Europäischen Union erfolgt (vgl. BVerfGE 153, 74 <145 Rn. 122> - Einheitliches Patentgericht). Er geht vielmehr von einem weiten Verständnis des Begriffs der Europäischen Union aus, der grundsätzlich das gesamte mit ihr verbundene Integrationsprogramm sowie das für dieses geschaffene Organisationsgefüge umfasst und sich unter bestimmten Voraussetzungen auch auf zwischenstaatliche Einrichtungen und internationale Organisationen erstreckt, die zwar rechtlich eigenständig sind, jedoch in einem Ergänzungs- oder besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union stehen (vgl. BVerfGE 153, 74 <144 ff. Rn. 120 ff.> - Einheitliches Patentgericht; so schon zum weiten Verständnis des Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfGE 131, 152 <199 ff.>).

85

Ob ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis einer zwischenstaatlichen Einrichtung zur Europäischen Union besteht, lässt sich nach der gefestigten Rechtsprechung des Senats regelmäßig nicht anhand eines einzelnen Merkmals bestimmen, sondern setzt eine Gesamtbetrachtung der Umstände, Ziele, Inhalte und Wirkungen einer Regelung voraus (vgl. BVerfGE 131, 152 <199>; 153, 74 <146 Rn. 124> - Einheitliches Patentgericht). Indizien sind insoweit die primärrechtliche Verankerung oder eine sekundär- oder tertiärrechtliche Anlage des Vorhabens oder der Einrichtung und damit ein qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang zum Integrationsprogramm der Europäischen Union, die Einbindung von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union in die Verwirklichung des Vorhabens und die Beschränkung der Einrichtung auf Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Für ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis kann darüber hinaus sprechen, dass der Zweck des Vorhabens in einem wechselseitigen Zusammenspiel mit einem der Europäischen Union übertragenen Politikbereich besteht oder dass die völkerrechtliche Kooperation gewählt wurde, weil eine Verankerung im Unionsrecht nicht die notwendigen Mehrheiten gefunden hat (vgl. BVerfGE 131, 152 <199 f.>; 153, 74 <146 f. Rn. 125> - Einheitliches Patentgericht).

86

bb) Die Überprüfung eines Zustimmungsgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag am Maßstab von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 und 3 GG setzt gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ferner voraus, dass durch den völkerrechtlichen Vertrag und das ihn billigende Integrationsgesetz Hoheitsrechte auf die Europäische Union oder eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG übertragen werden (1). Die Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gilt dabei

87

nur für die Übertragung einzelner, im Vertrag hinreichend bestimmter Hoheitsrechte (2). Eine „Übertragung von Hoheitsrechten“ im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG liegt jedenfalls bei der Ermächtigung der Europäischen Union oder der zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG zu Maßnahmen mit Durchgriffswirkung für die Rechtsunterworfenen in Deutschland vor. Ob sie auch die Regelung lediglich politisch oder ökonomisch bedeutsamer Sachverhalte umfassen kann, muss im vorliegenden Zusammenhang nicht entschieden werden (3).

(1) Das Tatbestandsmerkmal der Übertragung von Hoheitsrechten in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG knüpft an die ältere Vorschrift des Art. 24 Abs. 1 GG an und legt mit Blick auf Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschriften eine parallele Auslegung nahe (vgl. Hobe, in: Berliner Kommentar GG, Art. 23 Rn. 39 <November 2011>; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 9; Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 23 Rn. 67 <August 2020>; Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 62; Schorkopf, in: Bonner Kommentar GG, Art. 23 Rn. 112 <April 2021>; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 23 Rn. 28; differenzierend Bothe/Lohmann, ZaöRV 58 <1998>, S. 1 <21 f.>; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 42):

88

Vor der Aufnahme von Art. 23 GG neuer Fassung in das Grundgesetz im Jahre 1992 erfolgte die Übertragung von Hoheitsrechten im europäischen Kontext auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 GG. Dieser wurde mit der Gründung der Europäischen Union durch den am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht (BGBl II 1992 S. 1253 ff.; BGBl II 1993, S. 1947) nicht mehr als ausreichende Grundlage für die Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union angesehen, so dass fortan eine besondere und spezifischere Bestimmung die verfassungsrechtliche Grundlage für die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union bilden sollte (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 20). Daher stellt sich der für die europäische Integration „besondere Gesetzesvorbehalt“ des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 123, 267 <355>) als gegenüber Art. 24 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 153, 74 <143 Rn. 119> - Einheitliches Patentgericht) und auch Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 89, 155 <199>; 123, 267 <387>) vorrangige, weil speziellere Regelung dar. Regelungstechnisch hält er am Mechanismus der „Übertragung von Hoheitsrechten“ fest, der insoweit nicht anders verstanden werden kann als in Art. 24 Abs. 1 GG, und unterwirft eine solche Übertragung – insbesondere in Verbindung mit Satz 3 – mit Blick auf die weitere Entwicklung der Europäischen Union erhöhten verfahrensrechtlichen Anforderungen (vgl. BVerfGE 153, 74 <144 f. Rn. 120 ff.> - Einheitliches Patentgericht).

89

(2) Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ermöglicht – wie Art. 24 Abs. 1 GG – nur die „Übertragung“ einzelner Hoheitsrechte, die in Inhalt und Ausmaß hinreichend bestimmt sein müssen (vgl. Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 39; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 10). Eine Übertragung der „Hoheitsgewalt“ als solcher (vgl. Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 24 Rn. 27; Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 23 Rn. 67

90

<August 2020>) ist unzulässig. Ob die in Rede stehenden Hoheitsrechte innerstaatlich Organen der Legislative, der Exekutive oder der Judikative beziehungsweise Bund oder Ländern zustehen, ist dagegen ohne Belang (vgl. Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 43; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 5; Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 23 Rn. 64 f. <August 2020>; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 23 Rn. 22; Streinz, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 55, 57; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 24 Rn. 8).

(3) Eine „Übertragung von Hoheitsrechten“ im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG liegt jedenfalls bei der Ermächtigung der Europäischen Union oder der zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG zu Maßnahmen mit Durchgriffswirkung für die Rechtsunterworfenen in Deutschland vor. Ob sie auch die Regelung lediglich politisch oder ökonomisch bedeutsamer Sachverhalte umfasst, muss im vorliegenden Zusammenhang nicht entschieden werden.

91

(a) Nach herkömmlicher Auffassung liegt eine Übertragung von Hoheitsrechten nur bei der Ermächtigung der Europäischen Union oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung vor, aufgrund derer diese Rechte und Pflichten der Bewohner Deutschlands ohne Dazwischentreten des deutschen Gesetzgebers oder anderer deutscher Stellen begründen kann, also bei Befugnissen, die eine rechtliche Durchgriffswirkung besitzen (vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 24 Rn. 52 <Dezember 2016>; Aust, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 24 Rn. 35 f.). Eine Durchgriffswirkung in diesem Sinne wird bejaht, wenn die Europäische Union oder die zwischenstaatliche Einrichtung unmittelbar wirksame Rechtsbefehle an die Einzelnen und/oder deutsche Stellen erteilen kann, ohne dass dies eines innerstaatlichen Umsetzungsakts durch den Gesetzgeber, deutsche Behörden oder Gerichte bedürfte (vgl. Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 24 Rn. 28; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 6; Sauer, in: Bonner Kommentar GG, Art. 24 Rn. 43 <Mai 2019>; Schorkopf, in: Bonner Kommentar GG, Art. 23 Rn. 112 <April 2021>; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 24 Rn. 6; beschränkend auf den Durchgriff auf den Einzelnen vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 24 Rn. 52 <Dezember 2016>; Aust, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 24 Rn. 35).

92

Dem entspricht die auf den Solange I-Beschluss zurückgehende Rechtsprechung des Senats, wonach es Art. 24 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ermöglichen, die deutsche Rechtsordnung derart zu öffnen, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland für ihr Hoheitsgebiet zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb dieses Hoheitsbereichs Raum gelassen wird (vgl. BVerfGE 37, 271 <280>; 58, 1 <28>; 73, 339 <374>; 149, 346 <361 Rn. 29>; 153, 74 <155 Rn. 143> - Einheitliches Patentgericht). So hat der Senat eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG bei Eurocontrol etwa im Hinblick auf die von dieser wahrgenommenen Luftverkehrssicherungsdienste und die Auferlegung

93

von Gebühren für die Inanspruchnahme der Leistungen und Einrichtungen der Flugsicherung gegenüber den betroffenen Unternehmen (vgl. BVerfGE 58, 1 <31 ff.>; 59, 63 <86 f.>) angenommen. Eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG hat er beim Einheitlichen Patentgericht bejaht, weil Rechtsprechungsaufgaben auf ein supranationales Gericht sowie Rechtsetzungsaufgaben auf dessen Verwaltungsorgane übertragen wurden (vgl. BVerfGE 153, 74 <154 f. Rn. 143> - Einheitliches Patentgericht). Der Senat hat es schließlich nicht ausgeschlossen, dass mit CETA Hoheitsrechte auf ein neu zu schaffendes Gerichts- und Ausschusssystem (weiter-)übertragen werden könnten (vgl. BVerfGE 143, 65 <95 Rn. 58>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. Februar 2022 - 2 BvR 1368/16 -, Rn. 185 - CETA).

(b) Ob eine Übertragung von Hoheitsrechten auch dann vorliegt, wenn der Europäischen Union oder der zwischenstaatlichen Einrichtung zwar keine Befugnisse mit rechtlicher Durchgriffswirkung übertragen werden, sie jedoch zu schlicht-hoheitlichem Handeln ermächtigt werden, das faktische Auswirkungen hat (vgl. Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 7) oder das die vorhersehbare Gefahr von faktischen Grundrechtseingriffen birgt (vgl. Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 43 f., Art. 24 Rn. 29; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 24 Rn. 7; insofern die Wesentlichkeitsdoktrin heranziehend Rauser, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten, 1991, S. 75 ff., 109; Bothe/Lohmann, ZaöRV 58 <1998>, S. 1 <29>; Hobe, in: Berliner Kommentar GG, Art. 24 Rn. 11 <Mai 2012>; Streinz, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 24 Rn. 16; enger Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 24 Rn. 52 <Dezember 2016> und Aust, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 24 Rn. 35 f.), kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben. In seiner Entscheidung zum NATO-Doppelbeschluss hat der Senat freilich festgestellt, dass Art. 24 Abs. 1 GG nicht entnommen werden könne, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten immer nur dann anzunehmen sei, wenn der zwischenstaatlichen Einrichtung eine unmittelbare Durchgriffsbefugnis gegenüber Einzelnen eingeräumt werde (vgl. BVerfGE 68, 1 <94>).

Für eine Bejahung einer „Übertragung von Hoheitsrechten“ auch beim Vorliegen einer faktischen Durchgriffswirkung spricht neben der Entstehungsgeschichte des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. oben Rn. 89) die Erstreckung des dort angeordneten Gesetzesvorbehalts auf alle Erweiterungen des Integrationsprogramms und Textänderungen des Primärrechts (vgl. BVerfGE 123, 267 <355 f.>) sowie das heute allgemein anerkannte moderne Verständnis staatlichen beziehungsweise hoheitlichen Handelns unter demokratischem wie grundrechtlichem Blickwinkel. Nach diesem sind nicht imperative Beeinträchtigungen grundrechtlich geschützter Interessen – wie etwa die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand (vgl. BVerfGE 105, 252 <273>; 105, 279 <299 ff.>), die Nennung im Verfassungsschutzbericht (vgl. BVerfGE 113, 63 <76 ff.>), privatwirtschaftliches Staatshandeln (vgl. BVerfGE 128, 226 <244 f.>) oder Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung im Hinblick auf die Chancen-

94

95

gleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 138, 102 <113 ff. Rn. 38 ff.>; 148, 11 <25 ff. Rn. 44 ff.>; 154, 320 <335 ff. Rn. 47 ff.> - Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20 -, Rn. 73 ff. - Äußerungen der Bundeskanzlerin Merkel in Südafrika) – den herkömmlichen imperativen Eingriffen gleichgestellt, wenn eine Gesamtschau von Unmittelbarkeit, Finalität und Schwere der Beeinträchtigung ergibt, dass diese einem traditionellen Zugriff der öffentlichen Gewalt gleichstehen (vgl. Bethge, in: VVD-StRL 57 <1998>, S. 7 <40 ff.>; Peine, in: HGR III, 2009, § 57 Rn. 29 ff.; Bethge, in: HGR III, 2009, § 58 Rn. 16 ff.; Isensee, in: HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 112 ff.; Hillgruber, in: HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 200 Rn. 89 ff.; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Vorbemerkungen vor Art. 1 Rn. 125 ff.; Sachs, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt I Rn. 83 ff.).

Für eine solche Auslegung spräche zudem, dass sich die demokratischen Legitimationsanforderungen des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG nicht nur auf das sogenannte Handeln mit Entscheidungscharakter, sondern auch auf verwaltungsprivatrechtliches Staatshandeln beziehen (vgl. BVerfGE 147, 50 <134 f. Rn. 218 f.>). Demnach bedürfen sämtliche Maßnahmen eines Trägers öffentlicher Gewalt der demokratischen Legitimation und müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 77, 1 <40>; 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 107, 59 <87>; 130, 76 <123>; 147, 50 <134 Rn. 218>), das heißt auch dann, wenn sich der Staat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eines – vollständig oder mehrheitlich – in staatlicher Hand befindlichen Unternehmens in Privatrechtsform bedient (vgl. BVerfGE 147, 50 <134 f. Rn. 219>).

96

(c) Ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auch allein durch die Regelung lediglich politisch oder ökonomisch bedeutsamer Sachverhalte in einem Zustimmungsgesetz erfolgen kann, muss im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls nicht abschließend entschieden werden.

97

Eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder auf eine in einem Ergänzungs- oder besonderen Näheverhältnis zu dieser stehende zwischenstaatliche Einrichtung dürfte allerdings in der Regel ausgeschlossen sein, wenn diese lediglich zu Maßnahmen ermächtigt werden sollen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger aufweisen. Das dürfte etwa für die konkrete Ausgestaltung von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union gelten, ihre Organisation und ihre Verfahrensregelungen, ihr Handeln gegenüber Dritten oder die bloße Ermächtigung zu finanzwirksamem Handeln.

98

Dem steht nicht entgegen, dass der Senat in seinem Urteil zu EFSF und Griechenlandhilfe davon gesprochen hat, dass die Ermächtigung zu einer Gewährleistungsübernahme oder die Schaffung eines – als vorübergehend angelegten – internationalen Mechanismus zur Erhaltung der Liquidität von Staaten der Währungsunion im

99

Hinblick auf das Budgetrecht des Deutschen Bundestages und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung Verbindlichkeiten für die Bundesrepublik Deutschland begründen könne, die in ihren Auswirkungen einer Übertragung von Hoheitsrechten gleichkommen (vgl. BVerfGE 129, 124 <171 f.>). Diese Ausführungen dienten lediglich dazu, angesichts der vertraglichen Übernahme von Gewährleistungs- und Zahlungsverpflichtungen zu Lasten des Bundeshaushalts die Betroffenheit von Bürgerinnen und Bürgern in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu begründen; eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EFSF oder Griechenland stand dagegen nicht im Raum. Auch in seinem Beschluss zur Ablehnung einer einstweiligen Anordnung gegen die Ratifizierung des Zustimmungsgesetzes zum Eigenmittelbeschluss 2020 vom 15. April 2021 ist der Senat davon ausgegangen, dass es sich weder beim Eigenmittelbeschluss 2020 noch bei dem in der Verordnung (EU) 2020/2094 geregelten Aufbauinstrument „Next Generation EU (NGEU)“ um eine Übertragung von Hoheitsrechten handele, da diese das Integrationsprogramm und die der Europäischen Union zugewiesenen begrenzten Einzelermächtigungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV nicht änderten (vgl. BVerfGE 157, 332 <378 f. Rn. 79 f.> - ERatG – eA), sondern es dort „lediglich“ um Finanztransfers zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten gehe.

Mit Blick auf den ESM hat der Senat insoweit bereits festgestellt, dass durch die Aufnahme von Art. 136 Abs. 3 in den AEU-Vertrag keine Hoheitsrechte übertragen werden (vgl. BVerfGE 132, 195 <250 Rn. 134>; 135, 317 <408 Rn. 182>). Auch stelle eine Erhöhung des Stammkapitals des ESM weder eine Änderung des Grundgesetzes (vgl. Art. 79 Abs. 1 und 2 GG) noch eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union dar, die das Grundgesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG seinem Inhalt nach ändern würde (vgl. BVerfGE 135, 317 <388 Rn. 129>). Der ESM gewährt lediglich Finanzhilfen an seine Vertragsstaaten und trifft keine Maßnahmen, die in irgendeiner Weise die Rechtsphäre einzelner Rechtsunterworfenen betreffen. Das gilt auch, soweit zwischen dem ESM und einem Vertragsstaat ein „Memorandum of Understanding“ mit Auflagen vereinbart wird, die den Vertragsstaat zu Reformen verpflichten, bei deren Umsetzung es (später) zu Grundrechtseingriffen und anderen legitimationsbedürftigen Maßnahmen kommen kann. In diesem Fall bedarf ein „Memorandum of Understanding“ der Umsetzung in nationales Recht und insofern der Inanspruchnahme nationaler Hoheitsrechte (vgl. Poulou, Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe, 2017, S. 172 f.; Forsthoff, EuZW 2018, S. 108 <112>). In seiner Entscheidung zum Einheitlichen Patentgericht vom 13. Februar 2020 hat der Senat diese Einschätzung abermals bestätigt (vgl. BVerfGE 153, 74 <145 Rn. 123> - Einheitliches Patentgericht).

cc) Eine faktische Änderung des Integrationsprogramms der Europäischen Union beziehungsweise seiner rechtlichen Einbettung durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge jenseits des Primärrechts stellt – unabhängig von der Frage, ob eine solche Änderung jenseits von Art. 48 EUV unions- und verfassungsrechtlich zulässig ist (vgl. BVerfGE 129, 124 <172>) – jedenfalls in aller Regel keine Übertragung von

100

101

Hoheitsrechten auf die Europäische Union dar. Dafür sprechen nicht nur der Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und sein Zusammenhang mit dem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG, sondern auch das methodische Gebot, die Verfassung so auszulegen, dass sie ihre Wirkkraft bestmöglich entfaltet (vgl. BVerfGE 6, 55 <72>; 32, 54 <71>; 39, 1 <38>; 43, 154 <167>; 51, 97 <110>; 103, 142 <153>; 155, 310 <344 Rn. 76> - Kommunales Bildungspaket), und eine „Verschleifung“ der Tatbestandsanforderungen von Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 GG zu vermeiden. Daher fallen Konstellationen, in denen völkerrechtliche Verträge vorsehen, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union im Wege der Organleihe von einer zwischenstaatlichen Einrichtung oder einer internationalen Organisation in Anspruch genommen werden, nicht unter Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Auch wenn eine solche Organleihe nicht in dem eigentlich dafür vorgesehenen Verfahren von Art. 48 Abs. 1 EUV erfolgen sollte (vgl. BVerfGE 131, 152 <217>), ist ihre völkervertragliche Anordnung nur dann an Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG zu messen, wenn zu ihrer Erfüllung auch Hoheitsrechte übertragen werden.

Dass der Senat den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon über die Begründung neuer Durchgriffsbefugnisse hinaus auf alle Erweiterungen des Integrationsprogramms und Textänderungen des Primärrechts erstreckt hat (vgl. BVerfGE 123, 267 <355 f.>; befürwortend Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 49; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 16. Aufl. 2020, Art. 23 Rn. 25; ablehnend Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 77), so dass die Gesetzgebungsorgane des Bundes auch bei vereinfachten Änderungsverfahren im Sinne von Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV und bei der Inanspruchnahme von Evolutiv- und Vertragsabrundungsklauseln eine dem Ratifikationsverfahren vergleichbare Integrationsverantwortung trifft und ein entsprechender Rechtsschutz zur Verfügung steht (vgl. BVerfGE 123, 267 <355 f.>), führt zu keinem anderen Ergebnis. Sinn dieser Passage war es nicht, das Tatbestandsmerkmal der „Übertragung von Hoheitsrechten“ zu relativieren, sondern zu begründen, dass jede Änderung des Integrationsprogramms in den genannten Verfahren „zur Wahrung der Integrationsverantwortung und zum Schutz des Verfassungsgefüges“ (BVerfGE 123, 267 <355>) einer gesetzlichen Ermächtigung durch den Deutschen Bundestag bedarf, und deutlich zu machen, dass entsprechenden Akten ohne gesetzliche Grundlage die demokratische Legitimation fehlt (vgl. BVerfGE 142, 123 <189 Rn. 123>; 151, 202 <285 Rn. 115> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <85 Rn. 99> - PSPP-Programm der EZB), mit der Folge, dass insoweit verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz vor allem in Form der Ultra-vires-Kontrolle gewährt werden kann.

102

2. Vor diesem Hintergrund haben die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Sie haben nicht die Möglichkeit aufgezeigt, dass mit dem ESM-Änderungsübereinkommen Hoheitsrechte auf den ESM oder die Europäische Union übertragen werden oder dass eine (faktische)

103

Änderung der Rahmenbedingungen des Integrationsprogramms der Europäischen Union in Rede steht, die sie in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzen könnte (a). Dies gilt auch für das IGA-Änderungsübereinkommen (b).

a) Dass durch das ESM-Änderungsübereinkommen Hoheitsrechte auf den ESM übertragen werden, haben die Beschwerdeführer nicht substantiiert begründet. Mit der Feststellung des Senats, die eine Übertragung von Hoheitsrechten durch den ESM-Vertrag ausdrücklich verneint hat (vgl. BVerfGE 153, 74 <145 Rn. 123> - Einheitliches Patentgericht), haben sie sich nicht auseinandergesetzt (aa). Ebenso wenig haben sie aufgezeigt, dass eine faktische Änderung der Rahmenbedingungen des Integrationsprogramms der Europäischen Union sie in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzen könnte (bb). 104

aa) Mit Blick auf das ESM-Änderungsübereinkommen haben die Beschwerdeführer weder für die Neufassung des Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens (1) noch im Hinblick auf andere Regelungen (2) oder die verstärkte Heranziehung der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank für Aufgaben des ESM im Wege der Organleihe (3) hinreichend dargetan, dass Hoheitsrechte auf den ESM oder die Europäische Union übertragen worden sind. 105

(1) Im Hinblick auf die Neuregelung des Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens für das Instrument der Letztsicherung (Art. 18a Abs. 6 ESM-ÄndÜ) behaupten die Beschwerdeführer lediglich, dass durch die Ausgestaltung dieses Verfahrens die politische Herrschaft über die Aktivierung der Letztsicherung auf die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank verlagert werde. Zur Begründung führen sie zwar in der Literatur vertretene Ansichten zur Definition einer Übertragung von Hoheitsrechten ebenso an wie Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In der Sache erläutern sie jedoch nicht, dass aus der Erweiterung des bisher schon de lege lata in Art. 4 Abs. 4 ESMV geregelten Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens durch Art. 18a Abs. 6 ESM-ÄndÜ auf das neue Instrument der Letztsicherung eine Öffnung der deutschen Rechtsordnung derart folgt, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes insoweit zurückgenommen und der Anwendbarkeit des zwischenstaatlichen Rechts Raum gelassen (vgl. BVerfGE 37, 271 <280>; 58, 1 <28>; 73, 339 <374>; 153, 74 <155 Rn. 143> - Einheitliches Patentgericht) beziehungsweise die Rechtsphäre der Einzelnen unmittelbar berührt wird. 106

Die Art und Weise der Beschlussfassung in den Gremien des ESM über die Gewährung von Finanzhilfen stellt, für sich genommen, ohnehin keine Ausübung von Hoheitsrechten dar. Es geht dabei lediglich um die Regelung von Zahlungsvorgängen zwischen dem ESM, dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung und einzelnen Mitgliedstaaten, die die Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger – auch soweit sie im Rahmen grundrechtsberechtigter juristischer Personen im Sinne von Art. 19 Abs. 3 GG handeln – nicht unmittelbar berühren und unter dem Blickwinkel von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG nicht legitimationsbedürftig sind. Mit der Entscheidung über die 107

Gewährung von Finanzhilfen an Vertragsstaaten des ESM und den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung als einer Agentur der Europäischen Union (vgl. Art. 42 Abs. 1 Satz 2 SRM-VO) sowie mit den damit verbundenen Aufgaben wie etwa der Überwachung der Verpflichtungen nimmt der ESM keine Hoheitsrechte wahr, die einen Bezug zur Rechtssphäre natürlicher oder juristischer Personen des Privatrechts aufweisen. Wenn sich aber bereits aus dem Integrationsprogramm des ESM keine Befugnis zur Ausübung von Hoheitsrechten ergibt, stellt auch eine bloße diesbezügliche Verfahrensregelung wie Art. 18a Abs. 6 ESM-ÄndÜ keine Ermächtigung zur Ausübung von Hoheitsrechten dar.

(2) Hinsichtlich anderer Regelungen des ESM-Änderungsübereinkommens – namentlich der Einräumung einer Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen Abwicklungsfonds in Art. 18a ESM-ÄndÜ – ist eine Übertragung von Hoheitsrechten auf den ESM ebenfalls nicht dargelegt. 108

(a) Zum einen kann der ESM die Vertragsstaaten schon de lege lata unterstützen, wenn diese ihrer Verpflichtung nicht nachkommen können, dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung Kreditlinien einzuräumen, um dessen ausreichende Finanzierung sicherzustellen (vgl. ESM, 2016 Annual Report, S. 73; dazu auch Forsthoff, in: EnzEur IX, 1. Aufl. 2022, § 13 Rn. 23). 109

(b) Zum anderen wird mit der Neuregelung eine zwischenzeitlich eingeführte Befugnis des ESM zur unmittelbaren Rekapitalisierung von Banken wieder beseitigt. 110

Nach Art. 15 ESMV ist eine indirekte und aufgrund von Art. 19 ESMV eine direkte Rekapitalisierung von Banken möglich. Dieses Instrument, mit dem der ESM Finanzhilfen zur Rekapitalisierung unmittelbar an Finanzinstitute ausreichen kann (vgl. Art. 2 Abs. 2 Guideline on Financial Assistance for the Direct Recapitalisation of Institutions), ohne dass der Haushalt des antragstellenden Vertragsstaats insoweit belastet würde (vgl. Peterek, in: v. Arnald/Hufeld, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 18 Rn. 26; Rathke, Sondervertragliche Kooperationen, 2019, S. 328 f.), könnte eine Wahrnehmung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen, weil es die Rechtssphäre juristischer Personen in der Regel des Privatrechts betrifft und daher im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG legitimationsbedürftig ist. Die Gewährung der Finanzhilfe erfolgt gemäß Art. 12 ESMV unter strengen Auflagen instituts-, sektorspezifischer oder gesamtwirtschaftlicher Natur, wobei diese in Vereinbarungen mit den jeweils unterstützten Finanzinstituten sowie mit dem antragstellenden ESM-Vertragsstaat festgehalten werden (vgl. BTDrucks 18/2580, S. 12). Auch wenn teilweise vertreten wird, dass ungeachtet der direkten Ausreichung der Finanzhilfe an die Finanzinstitute der jeweilige Vertragsstaat als Empfänger beziehungsweise Begünstigter der Bankenrekapitalisierung anzusehen sei (vgl. Calliess/Schoenfleisch, JZ 2015, S. 113 <116>; Rathke, Sondervertragliche Kooperationen, 2019, S. 329), könnte in der Befugnis zur direkten Ausgabe von Finanzmitteln an ein Kreditinstitut und zur Vereinbarung von entsprechenden Auflagen mit diesem Institut eine Ausübung von Hoheitsrechten zu 111

sehen sein, die der ESM-Vertrag eigentlich nicht zulässt.

Das Instrument wurde dem ESM mit Beschluss des Gouverneursrats vom 8. Dezember 2014 (vgl. BGBl II S. 1016 f., 1356) aufgrund von Art. 19 ESMV übertragen, nachdem der deutsche Vertreter durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 29. November 2014 (vgl. BGBl II S. 1015) zur Zustimmung ermächtigt worden war. Ob das Gesetz vom 29. November 2014 vor diesem Hintergrund eine – unzulässige – Zustimmung zu einem Ultra-vires-Akt darstellt, kann jedoch dahinstehen, weil es nicht Gegenstand des ESM-Änderungsübereinkommens ist und die direkte Bankenrekapitalisierung parallel zur Einrichtung der Letztsicherung für den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung gerade abgeschafft werden soll (vgl. BTDrucks 19/29645, S. 12, 33). Damit werden sich die Aufgaben des ESM jedenfalls in Zukunft (wieder) ausschließlich auf die Regelung von Finanztransfers zwischen dem ESM und seinen Mitgliedern sowie dem ESM und dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung beschränken, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland haben und deshalb auch nicht im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG legitimationsbedürftig sind. Jedenfalls dann wird der ESM (wieder) lediglich zu „eine[r] internationale[n] Finanzinstitution auf völkerrechtlicher Grundlage“ (vgl. Schmahl, DÖV 2014, S. 501 <507>).

112

(3) Soweit sich die Beschwerdeführer dagegen wenden, dass die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank durch das ESM-Änderungsübereinkommen in größerem Umfang als bisher im Wege der Organleihe für die Erfüllung der Aufgaben des ESM herangezogen werden sollen, haben sie eine Übertragung von Hoheitsrechten – sei es auf den ESM, sei es auf die Europäische Union – ebenfalls nicht substantiiert dargelegt.

113

Schon die aktuelle Fassung des ESM-Vertrags sieht eine Organleihe des ESM bei Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank vor, zu der die Regierungen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Vertragsparteien des ESM-Vertrags am 20. Juni 2011 ausdrücklich ermächtigt haben (vgl. Erwägungsgrund 10 ESMV). Europäische Kommission und Europäische Zentralbank nehmen die in Art. 4 Abs. 4 UAbs. 1 ESMV und die Europäische Kommission nimmt im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank die in Art. 13 Abs. 1 Satz 3 ESMV geregelten Bewertungen, die in Art. 14 Abs. 6 ESMV normierte Untersuchung, die Aushandlung des „Memorandum[s] of Understanding“ mit dem betreffenden ESM-Mitglied (vgl. Art. 13 Abs. 3 UAbs. 1 ESMV) sowie die Überwachung der Einhaltung der mit einer Finanzhilfe verbundenen Auflagen (vgl. Art. 13 Abs. 7 ESMV) wahr. Die Europäische Kommission unterzeichnet zudem das „Memorandum of Understanding“ im Namen des ESM (vgl. Art. 13 Abs. 4 ESMV) und führt die Überwachung nach Abschluss des Programms mit dem Rat der Europäischen Union im Rahmen der Art. 121 und 136 AEUV durch (vgl. Erwägungsgrund 17 ESMV). Beschlüsse über Sekundärmarktinterventionen zur Verhinderung einer Ansteckung werden auf Grundlage einer Analyse

114

der Europäischen Zentralbank gefasst (vgl. Art. 18 Abs. 2 ESMV).

Nach dem ESM-Änderungsübereinkommen soll die Europäische Kommission die Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit dem Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, sicherstellen (vgl. Erwägungsgrund 5b ESM-ÄndÜ). Insoweit arbeitet der Geschäftsführende Direktor des ESM mit Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank zusammen, um die uneingeschränkte Übereinstimmung mit dem im AEU-Vertrag vorgesehenen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sicherzustellen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 ESM-ÄndÜ). Im Rahmen der vorsorglichen Finanzhilfe soll die Europäische Kommission bewerten, ob die in der Absichtserklärung dargelegten politischen Absichten mit den im AEU-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik vereinbar sind, insbesondere mit allen Rechtsakten der Europäischen Union, einschließlich etwaiger an das betreffende ESM-Mitglied gerichteter Stellungnahmen, Verwarnungen, Empfehlungen oder Beschlüsse (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 ESM-ÄndÜ). Auch in Zukunft soll die Europäische Kommission im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank – und nun auch der Geschäftsführende Direktor – die in Art. 13 Abs. 1 Satz 3 ESMV 2012 und 2021 normierten Bewertungen vornehmen, mit dem betreffenden Vertragsstaat das „Memorandum of Understanding“ aushandeln (Art. 13 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 ESM-ÄndÜ) und die Einhaltung der mit der Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen überwachen (Art. 13 Abs. 7 ESM-ÄndÜ). Das „Memorandum of Understanding“ soll künftig nicht nur von der Europäischen Kommission, sondern auch vom Geschäftsführenden Direktor unterzeichnet werden (Art. 13 Abs. 4 ESM-ÄndÜ). Die Europäische Zentralbank soll ebenfalls an der Überwachung nach Abschluss des Programms beteiligt werden, da die Europäische Kommission die Überwachung im Benehmen mit dieser und dem Rat der Europäischen Union wahrnimmt (Art. 121 und 136 AEUV; Erwägungsgrund 18 ESM-ÄndÜ). Die übrigen Aufgaben von Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank werden – bis auf ihre Beteiligung im Rahmen des Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens nach Art. 18 Abs. 6 ESM-ÄndÜ – durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht berührt.

115

Die neuen Aufgaben der Europäischen Kommission beziehen sich somit darauf, die Übereinstimmung der Maßnahmen des ESM mit dem Unionsrecht, insbesondere mit dem Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik (vgl. Erwägungsgrund 5b sowie Art. 3 Abs. 1 Satz 3 ESM-ÄndÜ) beziehungsweise den Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung (vgl. Art. 12 Abs. 4 sowie Art. 14 Abs. 2 Satz 2 ESM-ÄndÜ) sicherzustellen. Schon bisher (vgl. Art. 13 Abs. 3 UAbs. 2 ESMV) muss das „Memorandum of Understanding“, das die Europäische Kommission im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank aushandelt (Art. 13 Abs. 3 UAbs. 1 ESMV), in voller Übereinstimmung mit den im AEU-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen der wirtschaftlichen Koordinierung, insbesondere etwaiger Rechtsakte der Europäischen Union, einschließlich etwaiger an das betreffende ESM-Mitglied gerichteter Stellungnahmen, Verwarnungen, Empfehlungen oder Beschlüsse, stehen. Durch das ESM-Änderungsübereinkommen wird diese Aufgabe über das „Memorandum of Under-

116

standing“ hinaus auf alle ihr durch den ESM-Vertrag übertragenen Aufgaben und die im Rahmen des ESM-Vertrags bereitgestellten Finanzhilfeeinstrumente erstreckt (vgl. Art. 12 Abs. 4 ESM-ÄndÜ). Das deckt sich mit dem vom Unionsrecht vorgegebenen Aufgabenbereich der Europäischen Kommission (vgl. Art. 121 Abs. 2 bis 5, Art. 126 Abs. 2 ff. AEUV). Dass hierin dennoch eine Übertragung von Hoheitsrechten liegt, ist von den Beschwerdeführern nicht aufgezeigt worden.

Durch die Erweiterung der Organleihe werden der Europäischen Kommission auch keine Entscheidungsbefugnisse übertragen (vgl. insofern schon zum geltenden ESM-Vertrag EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 161; EuG, Beschluss vom 16. Oktober 2014, Mallis und Malli/Kommission und EZB, T-327/13, EU:T:2014:909, Rn. 48; Glaser, DVBI 2013, S. 167 <168>; Nees, Hybrides Unionsrecht, 2019, S. 376). Dies bekräftigt der Erwägungsgrund 10 Satz 2 ESM-ÄndÜ, wonach die der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank im Rahmen des ESM-Vertrags übertragenen Pflichten keine Befugnisse zur Fassung eigener Beschlüsse beinhalten und die von beiden Organen auf der Grundlage dieses Vertrags ausgeführten Aufgaben allein den ESM verpflichten. Die Organleihe der Europäischen Kommission beschränkt sich daher, wie auch die der Europäischen Zentralbank, weiterhin auf vorbereitende und unterstützende Tätigkeiten, die weder den Schutzbereich von Grundrechten berühren noch unter dem Blickwinkel von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG legitimationsbedürftig sind.

117

Zwar hat der Senat in seinem Urteil zu den Unterrichtungspflichten nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG ausgesprochen, dass jede Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an die Europäische Union und/oder ihre Organe in der Sache eine Übertragung von Hoheitsrechten ist, und zwar auch dann, wenn die Organe für die Erledigung der Aufgabe „nur“ im Wege der Organleihe in Anspruch genommen und mit Befugnissen ausgestattet werden (vgl. BVerfGE 131, 152 <218>); am Erfordernis eines Hoheitsrechts im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ändert dies jedoch nichts. Daran fehlt es bei den Aufgaben, die das ESM-Änderungsübereinkommen der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank zuweist. Da der ESM nicht zur Ausübung von Hoheitsrechten ermächtigt ist, ist es mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich ohne Belang, ob er seine Aufgaben durch eigene Organe erfüllt oder sich dazu der Organe anderer zwischenstaatlicher Einrichtungen und internationaler Organisationen bedient. Entscheidend ist insoweit allein sein Vertragsprogramm, nicht dessen organisatorische und verfahrensmäßige Umsetzung.

118

bb) Die Beschwerdeführer haben auch nicht aufgezeigt, dass das ESM-Änderungsübereinkommen eine faktische Änderung des Integrationsprogramms der Europäischen Union enthält. Die Frage nach der Möglichkeit einer Übertragung von Hoheitsrechten auf Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union durch eine faktische Änderung des Integrationsprogramms (vgl. Rn. 101 f.), stellt sich hier daher von vornherein nicht.

119

(1) Eine Übertragung von Hoheitsrechten unmittelbar auf die Europäische Union im

120

Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine Änderung des Primärrechts in den von Art. 48 EUV vorgesehenen Verfahren oder durch die Inanspruchnahme einer Evolutiv- oder Brückenklausel machen die Beschwerdeführer schon nicht geltend.

(2) Aber auch eine faktische Primärrechtsäquivalenz des ESM-Änderungsübereinkommens haben sie nicht substantiiert dargelegt. Sie ist nicht Gegenstand des ESM-Änderungsübereinkommens, das lediglich nachrangige Modifikationen des bestehenden Integrationsprogramms des ESM enthält. Das gilt sowohl mit Blick auf die Organleihe von Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank (a) als auch im Hinblick auf Art. 136 Abs. 3 AEUV (b), Art. 125 AEUV (c), Art. 126 AEUV (d) und Art. 114 AEUV (e), die Teilnahme von Drittstaaten (f) und im Hinblick auf Art. 123 AEUV (g). 121

(a) Die Inanspruchnahme von Europäischer Kommission und Europäischer Zentralbank für die Zwecke des ESM stellt keine neue, sondern eine schon vom Integrationsprogramm der Europäischen Union umfasste Aufgabe dar, wie der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache Pringle festgestellt hat. Mit der Einbindung in die Verfahren des ESM fördere die Europäische Kommission die allgemeinen Interessen der Europäischen Union im Sinne des Art. 17 Abs. 1 EUV; die der Europäischen Zentralbank übertragenen Aufgaben seien mit dem AEU-Vertrag und der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken ebenfalls vereinbar (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 164 f.). Die von beiden Organen für den ESM wahrgenommenen Aufgaben, mit denen gerade keine Entscheidungsbefugnisse verbunden seien, verfälschten zudem nicht die ihnen nach dem Primärrecht zukommenden Befugnisse (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 162; Urteil vom 20. September 2016, Ledra Advertising/Kommission und EZB, C-8/15 P, EU:C:2016:701, Rn. 56; Glaser, DVBl 2013, S. 167 <168>; Nees, Hybrides Unionsrecht, 2019, S. 376). 122

Die Aufgabe, die Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union sicherzustellen (vgl. Art. 12 Abs. 4 ESM-ÄndÜ), entspricht insoweit der primärrechtlichen Pflicht der Europäischen Kommission zur Förderung der allgemeinen Interessen der Europäischen Union sowie ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge im Sinne des Art. 17 Abs. 1 EUV (vgl. EuGH, Urteil vom 20. September 2016, Ledra Advertising/Kommission und EZB, C-8/15 P, EU:C:2016:701, Rn. 59). Hinzu kommt, dass das ESM-Änderungsübereinkommen die Aufgaben der Europäischen Kommission tendenziell eher beschränkt, weil sie diese teils im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank, teils nur noch zusammen mit dem Geschäftsführenden Direktor des ESM wahrnehmen kann. 123

(b) Die Beschwerdeführer haben nicht dargetan, dass durch die Neuregelung der PCCL im Rahmen des ESM-Änderungsübereinkommens Art. 136 Abs. 3 AEUV, die primärrechtliche Grundlage des ESM, der Sache nach ersetzt oder geändert wird. Zwar hat der Senat in seinen Urteilen zum ESM festgestellt, dass der ESM-Vertrag 124

eine grundlegende Umgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion ins Werk gesetzt habe, weil diese, wenn auch in begrenztem Umfang, von dem sie bis dahin charakterisierenden Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte gelöst wurde (vgl. BVerfGE 132, 195 <247 f. Rn. 128>; 135, 317 <407 Rn. 180>; 153, 74 <145 f. Rn. 123> - Einheitliches Patentgericht). Durch das ESM-Änderungsübereinkommen ändert sich am Zuschnitt der Wirtschafts- und Währungsunion jedoch nichts.

(aa) Es ist nicht erkennbar, dass die Ausgestaltung der Konditionalität für das Instrument der PCCL in der Fassung des ESM-Änderungsübereinkommens nicht mehr der Vorgabe des Art. 136 Abs. 3 AEUV entsprechen sollte, das heißt der Anforderung, dass die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen des ESM unter anderem zur Verfolgung einer soliden Haushaltspolitik durch die Mitgliedstaaten strengen Auflagen unterliegt (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 143). Schon de lege lata ist keine (reine) Konditionalität vorgesehen, denn der Zugang zu einer PCCL ist abhängig von der Erfüllung vorab festgelegter, am Katalog des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Guideline on Precautionary Financial Assistance ausgerichteter Kriterien und davon, dass die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Vertragsstaates noch grundsätzlich gesund ist (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Guideline on Precautionary Financial Assistance). Da der Inhalt des „Memorandum[s] of Understanding“ den Schweregrad der zu behebenden Schwachpunkte und das gewählte Finanzhilfemittel widerspiegeln muss (vgl. Art. 13 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 ESMV), kann es bei einer PCCL ausreichen, als Auflage die kontinuierliche Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen – also der Kriterien des Katalogs aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Guideline on Precautionary Financial Assistance – zu vereinbaren (vgl. auch Art. 12 Abs. 1 ESMV; dazu auch Gilles, Die Konditionalität der Finanzhilfen für Eurostaaten, 2019, S. 63; Rathke, in: EnzEur IX, 1. Aufl. 2022, § 14 Rn. 94).

125

(bb) Nach dem ESM-Änderungsübereinkommen bestehen die mit einer PCCL verbundenen Auflagen aus der kontinuierlichen Erfüllung der in Anhang III festgelegten Zugangskriterien, zu der sich der betreffende Vertragsstaat in einem „Letter of Intent“ – und nicht mehr in einem „Memorandum of Understanding“ – verpflichtet (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 ESM-ÄndÜ). Eine Änderung der Konditionalität bei der PCCL ist damit ebenso wenig verbunden wie eine faktische Änderung von Art. 136 Abs. 3 AEUV.

126

(cc) Eine faktische Änderung oder Ergänzung von Art. 136 Abs. 3 AEUV ergibt sich auch nicht daraus, dass die PCCL in der Fassung des ESM-Änderungsübereinkommens ihren Charakter als Ultima-ratio-Maßnahme im Sinne des Art. 136 Abs. 3 AEUV und Art. 12 Abs. 1 ESMV verliere. Sie soll auch nach der Neuregelung in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 ESM-ÄndÜ nur gewährt werden, wenn ein Mitgliedstaat von einem negativen Schock beeinträchtigt werden könnte, der sich seiner Kontrolle entzieht.

127

(dd) Gleiches gilt für die Befürchtung der Beschwerdeführer, dass die Zugangskriterien in Anhang III Ziffer 2 ESM-ÄndÜ bei einer Aussetzung der defizitbegrenzenden

128

Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (etwa wegen der Corona-Pandemie) keine Anwendung fänden. Zwar entfällt die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nach Art. 2 Abs. 2 Buchstabe a Guideline on Precautionary Financial Assistance, die bisher eines der Kriterien für den Zugang zu einer PCCL war. Anhang III ESM-ÄndÜ sowie Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs der Guideline on Precautionary Financial Assistance (Dezember 2019) nehmen auf diesen nicht mehr Bezug, sondern legen quantitative Referenzwerte als eines der Zugangskriterien fest. Auch gibt Anhang III Ziffer 2 Satz 3 ESM-ÄndÜ nunmehr vor, dass die Vertragsstaaten die quantitativen Referenzwerte und die mit der EU-Überwachung verbundenen qualitativen Bedingungen nunmehr „in der Regel“ erfüllen müssen.

(ee) Dass der schon bisher bestehende erhebliche ökonomische Beurteilungsspielraum der Organe des ESM, der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank dadurch nennenswert erweitert und Art. 136 Abs. 3 AEUV insofern faktisch geändert oder ergänzt würde, erschließt sich jedoch nicht. Deutlicher als die bisherige Regelung gibt Art. 14 Abs. 1 Satz 2 ESM-ÄndÜ vor, dass eine PCCL nur gewährt werden darf, sofern die nach Anhang III für die jeweilige Art von Finanzhilfe geltenden Zugangskriterien erfüllt sind. Einzelne Zugangskriterien in Anhang III Ziffer 2 Satz 3 ESM-ÄndÜ sind zudem strenger gefasst: So werden quantitative haushaltspolitische Referenzwerte eingeführt, wonach der Mitgliedstaat, anders als bisher, nicht mehr Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sein darf und in beiden vorausgehenden Jahren die quantitativen Referenzwerte erfüllen muss (Buchstabe a). Auch dürfen keine übermäßigen Ungleichgewichte festgestellt sein (Buchstabe b). Die Möglichkeit einer PCCL, falls ein Vertragsstaat, der Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht ist, nachweisen kann, dass er daran festhält, die Ungleichgewichte zu beheben (Art. 2 Abs. 2 Buchstabe c Guideline on Precautionary Financial Assistance), soll sogar entfallen. Schließlich dürfen keine schwerwiegenden Schwachstellen im Finanzsektor vorliegen, die jedoch nicht – wie bisher – die Finanzstabilität des Bankensystems der Eurozone insgesamt (Art. 2 Abs. 2 Buchstabe f Guideline on Precautionary Financial Assistance), sondern nunmehr die Finanzstabilität eines Vertragsstaates gefährden müssen (Buchstabe e).

129

(ff) Der Vertragsstaat unterliegt im Falle einer PCCL, bei der die Verpflichtungen aus dem „Letter of Intent“ als „Zugangskriterien“ (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 Satz 2, Abs. 7 Satz 1 ESM-ÄndÜ) bezeichnet werden, weiterhin der laufenden Überwachung durch den Geschäftsführenden Direktor des ESM und die Europäische Kommission, die nach Art. 13 Abs. 7 ESM-ÄndÜ damit betraut sind, die Einhaltung der mit der Finanzhilfefazilität verbundenen „Auflagen“ zu überwachen. Auch die die PCCL betreffende Regelung des Art. 14 Abs. 2 Satz 1 ESM-ÄndÜ thematisiert die mit einer PCCL verbundenen „Auflagen“ und Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs der Guideline on Precautionary Financial Assistance (Dezember 2019), der die Überwachung im Rahmen der vorsorglichen Finanzhilfe insgesamt regelt, differenziert nicht zwischen der PCCL und der Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) als zweiter Vari-

130

ante der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente des ESM, die mit „Auflagen“ verbunden wird.

(c) Das ESM-Änderungsübereinkommen bewirkt durch die Neuregelung der PCCL und die Einführung der Letztsicherungsfazilität keine faktische Änderung von Art. 125 AEUV. 131

Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 1 ESM-ÄndÜ bestehen die mit einer PCCL verbundenen Auflagen aus der kontinuierlichen Erfüllung der in Anhang III festgelegten Zugangskriterien, zu der sich der betreffende Mitgliedstaat in seinem Ersuchen nach Art. 13 Abs. 1 ESM-ÄndÜ unter Hervorhebung seiner wichtigsten politischen Absichten verpflichten muss. Warum dies weniger verbindlich sein soll als der de lege lata vorgesehene Abschluss eines „Memorandum[s] of Understanding“ und warum der betreffende Mitgliedstaat dadurch weniger als bisher zu einer soliden Haushaltspolitik angehalten werden sollte, wird nicht deutlich gemacht. 132

Auch die Bereitstellung der Letztsicherung für den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung als Finanzhilfe des ESM an eine Agentur der Europäischen Union stellt keine Aufweichung, Ergänzung oder Ersetzung von Art. 125 Abs. 1 AEUV dar. Vielmehr ist Art. 136 Abs. 3 AEUV insoweit eine Ausnahmeregelung zum sogenannten Bail-out-Verbot, die freiwillige Finanzhilfen an andere Mitgliedstaaten zulässt, die allerdings nicht losgelöst von weiteren Anforderungen und nicht zu beliebigen Zwecken, sondern nur gemäß den Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV gewährt werden dürfen (vgl. BVerfGE 132, 195 <248 f. Rn. 129>). Die Zurverfügungstellung der Letztsicherungsfazilität stellt zudem keine an einen Vertragsstaat gerichtete Stabilitätshilfe dar, sondern eine Finanzhilfe an eine Agentur der Europäischen Union zur Unterstützung der Abwicklungsinstrumente und -befugnisse des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung, die die nationalen Haushalte lediglich mittelbar entlastet. Das Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte ist davon nicht betroffen. 133

(d) Desgleichen haben sie eine faktische Änderung von Art. 126 AEUV nicht dargelegt. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 ESM-ÄndÜ bestimmt – wie schon Art. 13 Abs. 3 UAbs. 2 ESMV hinsichtlich des „Memorandum[s] of Understanding“ –, dass die im „Letter of Intent“ darzulegenden politischen Absichten mit den im AEU-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in voller Übereinstimmung stehen müssen, insbesondere mit allen Rechtsakten der Europäischen Union, einschließlich etwaiger an den betreffenden Vertragsstaat gerichteter Stellungnahmen, Verwarnungen, Empfehlungen oder Beschlüsse. Da das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV auch ein Teil der Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist (vgl. Obwexer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 5 AEUV Rn. 8; Herrmann, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 126 AEUV Rn. 1; Pelka, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 5 AEUV Rn. 6; a.A. Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 5 AEUV Rn. 12 <September 2013>; Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 AEUV Rn. 4), dürfen die wirtschaftspoli- 134

tischen Auflagen oder die Verpflichtung zur Einhaltung der vorab festgelegten Kriterien im Rahmen der PCCL auch den Vorgaben aus diesem Defizitverfahren aus Art. 126 AEUV nicht widersprechen. Ohnehin dürfen gemäß Erwägungsgrund 5b und Art. 12 Abs. 4 ESM-ÄndÜ die Finanzhilfemaßnahmen des ESM dem Unionsrecht insgesamt, also auch Art. 126 AEUV, nicht zuwiderlaufen (vgl. EuGH, Urteil vom 20. September 2016, Ledra Advertising/Kommission und EZB, C-8/15 P, EU:C:2016:701, Rn. 67; Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 163 f.).

(e) Eine faktische Änderung von Art. 114 AEUV durch die Regelungen des ESM-Änderungsübereinkommens ist ebenfalls nicht dargetan. Durch die Bereitstellung einer Letztsicherungsfazilität unterstützt der ESM den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung, der im Rahmen der einheitlichen Bankenabwicklung auf der Grundlage von Art. 114 AEUV errichtet wurde (vgl. BVerfGE 151, 202 <346 ff. Rn. 247 ff.> - Europäische Bankenunion). Dies führt nicht zu einer Änderung von Ausrichtung und Zweck des einheitlichen Abwicklungsmechanismus und erst recht nicht zu einer Änderung des Binnenmarktkonzepts. Nach wie vor geht es beim einheitlichen Abwicklungsmechanismus um die Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, vor allem durch die Verhinderung von Ansteckungseffekten und durch die Erhaltung der Marktdisziplin (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe b SRM-VO).

135

(f) Dass auch Staaten, die nicht Mitglieder der Eurozone sind, an der Tätigkeit des einheitlichen Abwicklungsmechanismus mitwirken, ändert daran nichts. Zwar gründet die Europäische Union auf völkerrechtlichen Verträgen, die grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten gelten. Dennoch existieren eine Fülle von – primärrechtlich ausdrücklich anerkannten – Bereichen einer asymmetrischen Integration. Hierzu zählen die Währungsunion, hinsichtlich derer die Verträge zwischen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 136 ff. AEUV), und Übergangsregelungen für die übrigen Mitgliedstaaten (Art. 139 ff. AEUV) unterscheiden, der Schengener Grenzkodex (vgl. Verordnung <EU> Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen <Schengener Grenzkodex>, ABI EU Nr. L 77 vom 23. März 2016, S. 1 ff.; Nergelius, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber, IPE II, 2008, § 22 Rn. 46 ff.) oder, allgemein, das in einer Reihe von Politikbereichen ins Werk gesetzte Institut der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV; vgl. Weickert, Die „verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, 2007). So hat man sich etwa darauf verständigt, ohne Spanien (und zunächst Italien) das Einheitliche Patentgericht zu errichten, und das „Patentpaket“ im Wege der verstärkten Zusammenarbeit beschlossen (vgl. Verordnung <EU> Nr. 1257/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, ABI EU Nr. L 361 vom 31. Dezember 2012, S. 1 ff., ABI EU Nr. L 307 vom 28. Oktober 2014, S. 83; Verordnung <EU> Nr. 1260/2012 des Rates vom 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung ei-

136

nes einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die anzuwendenden Übersetzungsregelungen, ABI EU Nr. L 361 vom 31. Dezember 2012, S. 89 ff.). Die Europäische Union ist ferner dadurch gekennzeichnet, dass Drittstaaten an Teilen des Integrationsprogramms mitwirken. So findet etwa der Schengener Grenzkodex auch auf Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz Anwendung. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), über den seine Mitglieder am Binnenmarkt teilhaben, sowie die Verknüpfung der Schweiz über die sogenannten Bilateralen I und II (vgl. Keller, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber, IPE II, 2008, § 23 Rn. 19 ff.) sind hier gleichfalls zu nennen.

Vor diesem Hintergrund erschließt sich jedenfalls nicht, dass beziehungsweise warum sich durch die Einbeziehung von Staaten, die nicht zum Euro-Währungsgebiet und damit zum ESM gehören, eine faktische Änderung von Art. 114 AEUV ergeben sollte. 137

(g) Die Letztsicherungsfazilität berührt ebenfalls nicht das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV. Der ESM unterfällt auch nach dem ESM-Änderungsübereinkommen den in Art. 123 Abs. 1 AEUV genannten Institutionen, an die die Europäische Zentralbank keine Kredite vergeben darf (vgl. BVerfGE 132, 195 <267 Rn. 173>). 138

b) Die Beschwerdeführer haben im Übrigen nicht substantiiert dargelegt, dass durch das IGA-Änderungsübereinkommen Hoheitsrechte übertragen werden oder dass dieses zu einer faktischen Änderung des Primärrechts der Europäischen Union führen könnte. 139

König	Huber	Hermanns
Müller	Kessal-Wulf	Langenfeld
	Wallrabenstein	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2022 -
2 BvR 1111/21**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2022 -
2 BvR 1111/21 - Rn. (1 - 139), [http://www.bverfg.de/e/
rs20221013_2bvr111121.html](http://www.bverfg.de/e/rs20221013_2bvr111121.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2022:rs20221013.2bvr111121