

HANNES RATHKE

# Sondervertragliche Kooperationen

*Studien zum europäischen und deutschen  
Öffentlichen Recht*

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von  
Christian Calliess und Matthias Ruffert

26





Hannes Rathke

# Sondervertragliche Kooperationen

Systemrationalität einer Handlungsform der  
europäischen Integration am Beispiel der  
Kooperationen der EU-Mitgliedstaaten in der  
europäischen Staatsschuldenkrise

Mohr Siebeck

*Hannes Rathke*, geboren 1979; Studium der Rechtswissenschaften in Münster und Budapest (LL.M.); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; 2018 Promotion (Heidelberg); seit 2012 Referent der Verwaltung des Deutschen Bundestages.  
orcid.org/0000-0001-7579-0324

Gedruckt mit Unterstützung der Margot-und-Friedrich-Becke-Stiftung zu Heidelberg.

ISBN 978-3-16-156850-3 / eISBN 978-3-16-156851-0

DOI 10.1628/978-3-16-156851-0

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

*Für  
Christel, Helmut und Katrin  
Anna und Rahel Margaretha*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2018/2019 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung wurden weitere Entwicklungen, Literatur und Rechtsprechung bis Januar 2019 berücksichtigt.

Erster und herzlicher Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, für die geduldige Betreuung der Arbeit, die mannigfaltige Förderung und die Diskussionen zur Gestaltung und Entwicklung des Themas. Ich danke Herrn Prof. Dr. Ekkehart Reimer für das Interesse an der Arbeit und sein bereicherndes Zweitgutachten.

Vielfältige Anregungen, Einsichten und Motivation verdanke ich den Gesprächen und Begegnungen, die ich seit Beginn der Arbeit führen und erleben durfte. Hervorheben möchte ich zunächst die Zeit der wissenschaftlichen Freiheit und der Diskussion mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, stellvertretend Herrn Dr. Stefan Martini, als Wegbegleiter in den Jahren der Assistentenzeit und darüber hinaus. Ebenso danke ich den Kolleginnen und Kollegen der Unterabteilung Europa der Verwaltung des Deutschen Bundestages, stellvertretend Herrn Dr. Roland Derksen, für den Gewinn an Erfahrungen durch die gemeinsame Arbeit.

An dieser Stelle kann ich nicht genug betonen, welchen großen Einfluss Herr Prof. Dr. Ulrich Hufeld auf diese Arbeit gehabt hat. Während meines Masterstudiums hat er meine Freude und mein Interesse an der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem (europäischen) öffentlichen Recht geweckt und in meiner Assistentenzeit an seinem Lehrstuhl uneingeschränkt gefördert. Ohne die intellektuelle Förderung durch meinen akademischen Lehrer, seine Unterstützung und ohne seinen freundschaftlichen Zuspruch wäre diese Arbeit wohl nicht möglich gewesen.

Herzlich bedanken möchte ich mich bei Frau Dr. Christina Horváth-Stenner und Herrn Dr. Miklós Szirbik für ihre wertvolle Kritik sowie bei Frau Anna Rathke und Frau Christel Schubert für die Mühen der Durchsicht des Manuskripts. Der Margot-und-Friedrich-Becke-Stiftung zu Heidelberg, stellvertretend Herrn Prof. Dr. Reinhard Mußnug, gilt der besondere Dank für die großzügige



Förderung Arbeit. Ebenfalls danke ich den Herausgebern, Herrn Prof. Dr. Christian Calliess und Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert, für die Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Schließlich danke ich von Herzen meiner Frau, Anna Rathke, für ihren grenzenlosen Rückhalt und Zuspruch bei der Fertigstellung der Dissertation.

Bad Hersfeld/Berlin im März 2019

*Hannes Rathke*

# Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXVII
Einleitung . . . . .	1
1. Kapitel: Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	7
<i>A. Sondervertragliche Kooperationen als Rechtsfrage . . . . .</i>	7
I. Das normative Programm der Wirtschafts- und Währungsunion . . . . .	7
II. Sondervertragliche Kooperationen als Handlungsform . . . . .	21
<i>B. Rechtliche Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .</i>	24
I. Völkerrechtliche Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	25
II. Unionsrechtliche Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	29
2. Kapitel: Sondervertragliche Kooperationen in der Wirtschafts- und Währungsunion . . . . .	79
<i>A. Maßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise . . . . .</i>	79
I. Die reaktiven Nothilfen . . . . .	81
II. Reform der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung und Überwachung . . . . .	97
<i>B. Bestimmung der relevanten sondervertraglichen Kooperationen . . . . .</i>	112
I. Maßstäbe zur Bestimmung der relevanten sondervertraglichen Kooperationen . . . . .	112
II. Folgerungen . . . . .	114
3. Kapitel: Der Fiskalvertrag . . . . .	115
<i>A. Einleitung . . . . .</i>	115
<i>B. Das Verhältnis des VSKS zum Unionsrecht . . . . .</i>	115
I. Maßstäblichkeit des Unionsrechts . . . . .	115
II. Sperrwirkung des Unionsrechts . . . . .	120
III. Zusammenfassung . . . . .	122

<i>C. Regelungsgehalt des VSKS</i> . . . . .	123
I. Fiskalpolitischer Pakt: Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt	124
II. Stärkung der haushalts- und fiskalpolitischen Überwachung . . .	176
III. Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Konvergenz . . . . .	198
IV. Steuerung des Euro-Währungsgebietes . . . . .	201
<i>D. Gesamtbewertung</i> . . . . .	210
I. Unionsrechtliche Legalität . . . . .	210
II. Systemrationalität des VSKS . . . . .	213
III. Reallokation von Recht und Politik . . . . .	216
IV. Differenzierte Integration . . . . .	219
4. Kapitel: Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität . . . . .	223
<i>A. Einleitung</i> . . . . .	223
<i>B. Das Verhältnis der EFSF zum Unionsrecht</i> . . . . .	223
I. Maßstäblichkeit des Unionsrechts . . . . .	223
II. Sperrwirkungen des Unionsrechts . . . . .	227
III. Zusammenfassung . . . . .	235
<i>C. Aufbau und Arbeitsweise der EFSF</i> . . . . .	235
I. Organe und Entscheidungsprozesse . . . . .	236
II. Finanzausstattung und Haftung . . . . .	237
III. Instrumente der Finanzhilfe . . . . .	243
IV. Bedingungen und Verfahren für einen finanziellen Beistand . . .	249
<i>D. Gesamtbewertung</i> . . . . .	258
I. Unionsrechtliche Legalität der EFSF . . . . .	258
II. Systemrationalität der EFSF . . . . .	281
III. Reallokation von Recht und Politik . . . . .	285
IV. Differenzierte Integration . . . . .	286
5. Kapitel: Der Europäische Stabilitätsmechanismus . . . . .	289
<i>A. Einleitung</i> . . . . .	289
<i>B. Das Verhältnis des ESM zum Unionsrecht</i> . . . . .	289
I. Maßstäblichkeit des Unionsrechts . . . . .	289
II. Sperrwirkungen des Unionsrechts . . . . .	293
III. Zusammenfassung . . . . .	298
<i>C. Aufbau und Arbeitsweise des ESM</i> . . . . .	299
I. Organe und Entscheidungsprozesse . . . . .	299
II. Finanzierung und Haftung . . . . .	305

III. Instrumente der Finanzhilfe . . . . .	318
IV. Bedingungen und Verfahren der Hilfgewährung . . . . .	331
<i>D. Gesamtbewertung</i> . . . . .	359
I. Unionsrechtliche Legalität . . . . .	359
II. Systemrationalität . . . . .	373
III. Reallokation von Recht und Politik . . . . .	377
IV. Differenzierte Integration . . . . .	379
6. Kapitel: Zusammenfassung . . . . .	383
Unionsrechtliche Legalität . . . . .	384
Systemrationalität der Referenzkooperationen . . . . .	386
Reallokation von Recht und Politik . . . . .	387
Differenzierte Integration . . . . .	388
Schlussfolgerungen . . . . .	390
Literaturverzeichnis . . . . .	393
Sachregister . . . . .	409



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXVII
Einleitung . . . . .	1
1. Kapitel: Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	7
<i>A. Sondervertragliche Kooperationen als Rechtsfrage . . . . .</i>	<i>7</i>
I. Das normative Programm der Wirtschafts- und Währungsunion . . . . .	7
1. Prämissen der Normativität des Unionsrechts . . . . .	7
a) Normativität im Konsens . . . . .	8
b) Sicherung der Normativität . . . . .	11
c) Differenzierte Normativität . . . . .	12
2. Das normative Programm der Wirtschafts- und Währungsunion . . . . .	17
a) Normativer Konsens . . . . .	17
b) Differenzierte Integration . . . . .	18
II. Sondervertragliche Kooperationen als Handlungsform . . . . .	21
1. Der Begriff der sondervertraglichen Kooperation . . . . .	21
2. Rechtsstellung sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	23
<i>B. Rechtliche Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .</i>	<i>24</i>
I. Völkerrechtliche Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	25
1. Unbeschränkte völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit . . . . .	25
2. Selbstbeschränkung zur Sicherung der Integrität der gemeinsamen Rechtsordnung . . . . .	27
3. Zusammenfassung . . . . .	28
II. Unionsrechtliche Prämissen sondervertraglicher Kooperationen . . . . .	29
1. Zielrichtung sondervertraglicher Kooperation . . . . .	31
a) Primärrechtsändernde sondervertragliche Kooperationen . . . . .	32
b) Primärrechtsergänzende sondervertragliche Kooperationen . . . . .	33
2. Grenzen der Kompetenzordnung . . . . .	34
a) Ausschließliche Zuständigkeit der Union . . . . .	34

aa) Mitgliedstaaten als Sachwalter des Unionsinteresses . . .	35
bb) Beeinträchtungsverbot, Art. 3 Abs. 2 3. Alt. AEUV . . .	36
(1) Anwendbarkeit von Art. 3 Abs. 2 3. Alt. AEUV auf Verträge zwischen den Mitgliedstaaten . . . . .	38
(2) Gemeinsame Regeln in dem von der Kooperation erfassten Bereich . . . . .	39
(3) Gefahr der Beeinträchtigung des Unionsrechts durch die Übereinkunft . . . . .	41
(4) Feststellung des Vorliegens einer Beeinträchtigung . . . .	44
b) Geteilte Zuständigkeiten . . . . .	45
aa) Sperrwirkung ausgeübter Zuständigkeiten . . . . .	46
bb) Voraussetzungen einer Sperrwirkung . . . . .	47
cc) Reichweite einer Sperrwirkung . . . . .	48
3. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit . . . . .	50
a) Anwendbarkeit des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit	50
b) Unterlassungsgebot, Art. 4 Abs. 3 EUV . . . . .	52
aa) Grundlagen des Unterlassungsgebots gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV . . . . .	52
bb) Folgerungen für mitgliedstaatliche Handlungen . . . . .	53
c) Möglichkeit einer unionsrechtsinternen Regelung . . . . .	56
aa) Pflicht zur Verstärkten Zusammenarbeit, Art. 20 EUV	57
bb) Prämissen der Verstärkten Zusammenarbeit, Art. 20 EUV	58
cc) Folgerungen . . . . .	60
4. Wahrung der institutionellen Ordnung, Art. 13 EUV . . . . .	61
a) Prämissen der institutionellen Ordnung . . . . .	62
b) Begriff der Organleihe . . . . .	63
c) Zulässigkeit einer Inanspruchnahme von Unionsorganen . . .	65
aa) Formelle Voraussetzungen . . . . .	66
(1) Primärrechtliche Ermächtigung . . . . .	67
(2) Ermächtigung durch alle Mitgliedstaaten . . . . .	68
(3) Ermächtigung durch die sondervertraglich kooperierenden Mitgliedstaaten . . . . .	70
(4) Zustimmungserfordernis der Union . . . . .	70
bb) Materielle Grenzen . . . . .	72
(1) Funktionsfähigkeit der Unionsorgane . . . . .	72
(2) Wahrung der Befugnisse . . . . .	73
(3) Begrenzter Aufgabenkreis . . . . .	75
5. Zusammenfassung . . . . .	76

2. Kapitel: Sondervertragliche Kooperationen in der Wirtschafts- und Währungsunion . . . . .	79
<i>A. Maßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise</i> . . . . .	79
I. Die reaktiven Nothilfen . . . . .	81
1. Bilaterale Griechenlandhilfen . . . . .	81
2. Der temporäre Rettungsschirm 2010–2013 . . . . .	84
a) EFSM . . . . .	85
b) EFSF . . . . .	87
3. Der Europäische Stabilitätsmechanismus . . . . .	91
a) ESMV . . . . .	91
b) Vertragsänderung zur Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV . . . . .	94
II. Reform der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung und Überwachung . . . . .	97
1. Reformen im EU-Binnenrecht . . . . .	99
a) Six-Pack . . . . .	99
b) Two-Pack . . . . .	101
c) Strategie „Europa 2020“ . . . . .	104
d) Pakt für Wachstum und Beschäftigung . . . . .	105
2. Sondervertragliche Maßnahmen . . . . .	105
a) Fiskalvertrag . . . . .	105
b) Euro-Plus-Pakt . . . . .	110
<i>B. Bestimmung der relevanten sondervertraglichen Kooperationen</i> . . . . .	112
I. Maßstäbe zur Bestimmung der relevanten sondervertraglichen Kooperationen . . . . .	112
II. Folgerungen . . . . .	114
 3. Kapitel: Der Fiskalvertrag . . . . .	 115
<i>A. Einleitung</i> . . . . .	115
<i>B. Das Verhältnis des VSKS zum Unionsrecht</i> . . . . .	115
I. Maßstäblichkeit des Unionsrechts . . . . .	115
1. Der VSKS als völkerrechtlicher Vertrag . . . . .	115
2. Näheverhältnis zum Unionsrecht . . . . .	117
3. Wirkungen des Näheverhältnisses . . . . .	118
II. Sperrwirkung des Unionsrechts . . . . .	120
1. Maßstäbe . . . . .	120
2. Der VSKS als Maßnahme der Wirtschaftspolitik . . . . .	120
3. Folgerungen . . . . .	121
III. Zusammenfassung . . . . .	122



<i>C. Regelungsgesamt des VSKS</i> . . . . .	123
I. Fiskalpolitischer Pakt: Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt	124
1. Mittelfristiges Haushaltsziel, Art. 3 Abs. 1 lit. a) VSKS . . . . .	124
a) Definition der Haushaltsregel: Mittelfristiges Haushaltsziel	124
b) Anpassung des mittelfristigen Haushaltsziels, Art. 3 Abs. 1 lit. d) VSKS . . . . .	126
c) Kohärenz mit dem Unionsrecht . . . . .	127
aa) Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes . . . . .	127
bb) Bewertung der Differenz . . . . .	128
(1) Unzulässige Beschränkung des sekundärrechtlichen Handlungsspielraums . . . . .	128
(2) Zulässige Beschränkung des sekundärrechtlichen Handlungsspielraums . . . . .	129
cc) Folgerungen . . . . .	130
2. Der Weg zum Haushaltsziel . . . . .	132
a) Annäherung und mittelfristiges Haushaltsziel, Art. 3 Abs. 1 lit. b) VSKS . . . . .	132
aa) Konkretisierung der Vorgaben für die Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel . . . . .	132
bb) Inanspruchnahme der Kommission . . . . .	133
b) Abweichen bei außergewöhnlichen Umständen, Art. 3 Abs. 1 lit. c), Abs. 3 VSKS . . . . .	135
aa) Kohärenz auf Tatbestandsseite . . . . .	136
bb) Divergenz auf der Verfahrensebene . . . . .	137
3. Korrekturmechanismus, Art. 3 Abs. 1 lit. e), Abs. 2 S. 2, 3 VSKS . . . . .	137
a) Mitteilung der Kommission über gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen . . . . .	138
aa) Rechtswirkungen der Mitteilung . . . . .	138
bb) Einbeziehung der Kommission . . . . .	140
b) Ausgestaltung . . . . .	141
aa) Auslösung des Korrekturmechanismus . . . . .	141
(1) EU-Kriterien . . . . .	141
(2) Länderspezifische Kriterien . . . . .	142
bb) Korrekturmaßnahmen . . . . .	142
(1) Ausmaß und zeitlicher Rahmen . . . . .	143
(2) Operative Instrumente . . . . .	144
cc) Ausweichklauseln . . . . .	145
(1) Vereinbarkeit von Ausweichklauseln mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 VSKS . . . . .	145

(2) Voraussetzungen . . . . .	146
dd) Überwachung . . . . .	146
4. Umsetzung der Regeln eines ausgeglichenen Haushalts . . . . .	147
a) Prämissen der Umsetzung der Regeln eines ausgeglichenen Haushalts . . . . .	148
aa) Vorgaben des VSKS . . . . .	148
bb) Entsprechende Vorgaben des Unionsrechts . . . . .	149
cc) Folgerungen . . . . .	151
b) Rechtsstatus des Korrekturmechanismus, Art. 3 Abs. 1 lit. e), Abs. 3 S. 2 und 3 VSKS . . . . .	151
aa) Einfluss der Mitteilung KOM(2012) 342 endg. . . . .	151
bb) Wahrung der Vorrechte der nationalen Parlamente, Art. 3 Abs. 3 S. 3 VSKS . . . . .	153
(1) Beispiel Deutschland . . . . .	153
(2) Beispiel Frankreich . . . . .	154
c) Folgerungen . . . . .	155
5. Überwachung . . . . .	155
a) Evaluationsverfahren, Art. 8 S. 1 und 2 VSKS . . . . .	156
aa) Prüfungsumfang der Kommission . . . . .	156
bb) Inanspruchnahme der Kommission . . . . .	157
b) Feststellungsverfahren . . . . .	158
aa) Inanspruchnahme des EuGH . . . . .	159
(1) Verfahrensbeteiligte . . . . .	159
(2) Verfahrensgegenstand . . . . .	160
(3) Wirksamer Schiedsvertrag . . . . .	162
bb) Antragsbefugnis . . . . .	163
(1) Antragsbefugnis der Vertragsstaaten . . . . .	163
(2) Wirkungen der Bindung an den Bericht der Kommission . . . . .	164
cc) Prüfungsumfang des EuGH . . . . .	165
dd) Urteil . . . . .	167
(1) Feststellungs- und Verpflichtungsurteil . . . . .	167
(2) Verfassungsrechtliche Grenzen der Verpflichtungswirkung . . . . .	167
c) Sanktionsverfahren . . . . .	168
aa) Antragsbefugnis . . . . .	169
bb) Prüfungsumfang . . . . .	170
cc) Urteil . . . . .	171
(1) Entscheidungsgrundlagen . . . . .	172
(2) Zulässigkeit einer Sanktion im Verfahren gemäß Art. 273 AEUV . . . . .	172

(3) Entscheidungsmaßstäbe . . . . .	173
6. Zusammenfassung . . . . .	175
II. Stärkung der haushalts- und fiskalpolitischen Überwachung . . . . .	176
1. Begrenzung des öffentlichen Schuldenstands, Art. 4 VSKS . . . . .	176
a) Vorgaben des VSKS . . . . .	176
b) Korrespondierende Regelungen im Unionsrecht . . . . .	176
c) Zeitliche Anwendung der „1/20-Regel“ des Art. 4 VSKS . . . . .	177
d) Folgerungen . . . . .	179
2. Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme, Art. 5 VSKS . . . . .	179
a) Regelungen des VSKS . . . . .	180
b) Inanspruchnahme von Kommission und Rat . . . . .	180
aa) Entsprechende Aufgaben und Befugnisse im Unionsrecht . . . . .	180
(1) Im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes . . . . .	180
(2) Im korrekativen Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes . . . . .	181
(a) Primärrechtlicher Rahmen . . . . .	181
(b) Sekundärrechtliche Konkretisierung, VO (EU) 473/2013 . . . . .	182
bb) Vergleich der Aufgaben und Befugnisse . . . . .	183
cc) „Genehmigung“ des Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramms . . . . .	184
c) Zusammenfassung . . . . .	185
3. Pläne für die Begebung von Schuldverschreibungen, Art. 6 VSKS . . . . .	185
a) Regelungen im Fiskalvertrag . . . . .	185
b) Korrespondierende Regelungen im Unionsrecht . . . . .	186
c) Vergleich und Bewertung . . . . .	187
4. Stärkung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Art. 7 VSKS . . . . .	188
a) Das Verfahren gemäß Art. 7 VSKS . . . . .	188
aa) Anwendungsbereich . . . . .	188
bb) Funktion der Unterstützung gemäß Art. 7 S. 1 VSKS . . . . .	189
cc) Rechtsnatur der Verpflichtung zur Unterstützung . . . . .	190
(1) Verfahren der umgekehrten Abstimmung . . . . .	190
(2) „Unterstützung“ als Verhaltensabsprache . . . . .	191
(3) Folgerungen . . . . .	192
b) Vereinbarkeit mit Unionsrecht . . . . .	193

aa) Verschiebung der horizontalen Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Kommission und Rat . . .	193
(1) Systementscheidungen des Defizitverfahrens . . . . .	193
(2) Einwirkungen der Verhaltensabsprache . . . . .	195
(3) Folgerung . . . . .	195
bb) Beschränkung des materiellen Einschätzungsspielraums des Rates . . . . .	197
III. Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Konvergenz . . . . .	198
1. Allgemeine wirtschaftspolitische Koordinierung, Art. 9 VSKS	198
2. Vorabkoordinierung größerer wirtschaftspolitischer Reformen, Art. 11 VSKS . . . . .	199
3. Bereitschaft zum unionsrechtsinternen Vorgehen, Art. 10 VSKS	200
IV. Steuerung des Euro-Währungsgebietes . . . . .	201
1. Euro-Gipfel, Art. 12 VSKS . . . . .	202
a) Institutionelle Ausgestaltung . . . . .	202
aa) Zusammensetzung und Organisation . . . . .	202
bb) Der Präsident des Euro-Gipfels . . . . .	203
cc) Aufgaben und Befugnisse des Euro-Gipfels . . . . .	203
b) Verhältnis zur Euro-Gruppe . . . . .	204
aa) Funktionen der Euro-Gruppe . . . . .	204
bb) Hierarchisierung der informellen Koordinierung . . . . .	205
cc) Folgerungen . . . . .	206
c) Differenzierte Beteiligung der Mitgliedstaaten . . . . .	206
d) Beteiligung der Unionsorgane . . . . .	207
2. Parlamentskonferenz, Art. 13 VSKS . . . . .	208
a) Institutioneller Rahmen . . . . .	208
b) Aufgaben und Befugnisse . . . . .	208
D. Gesamtbewertung . . . . .	210
I. Unionsrechtliche Legalität . . . . .	210
1. Materielle Kohärenz . . . . .	210
2. Einbindung der Unionsorgane, Art. 13 EUV . . . . .	212
II. Systemrationalität des VSKS . . . . .	213
1. Der VSKS als Ergänzungsvölkerrecht . . . . .	213
2. Ausübung mitgliedstaatlicher Gewährleistungsverantwortung	214
III. Reallokation von Recht und Politik . . . . .	216
1. Reallokationsentscheidungen des VSKS . . . . .	216
2. Einwirkungen auf das Unionsrecht . . . . .	217
IV. Differenzierte Integration . . . . .	219
1. Vertragsschluss und Inkrafttreten . . . . .	219

2. Differenzierte Wirkung . . . . .	220
3. Vertiefung Euroraum-Kerneuropa . . . . .	221
4. Kapitel: Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität . . . . .	223
A. Einleitung . . . . .	223
B. Das Verhältnis der EFSF zum Unionsrecht . . . . .	223
I. Maßstäblichkeit des Unionsrechts . . . . .	223
1. Rechtsnatur der EFSF . . . . .	223
2. Die EFSF im Näheverhältnis zum Unionsrecht . . . . .	226
II. Sperrwirkungen des Unionsrechts . . . . .	227
1. Die EFSF als Maßnahme der Wirtschaftspolitik . . . . .	227
a) Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik . . . . .	227
b) Folgerungen . . . . .	229
2. Art. 122 Abs. 2 AEUV als Handlungsschranke . . . . .	232
a) Zuständigkeiten der EU für die Gewährung von finanziellem Beistand . . . . .	232
b) Folgerungen . . . . .	233
III. Zusammenfassung . . . . .	235
C. Aufbau und Arbeitsweise der EFSF . . . . .	235
I. Organe und Entscheidungsprozesse . . . . .	236
II. Finanzausstattung und Haftung . . . . .	237
1. Finanzausstattung . . . . .	237
2. Sicherungszusagen . . . . .	237
3. Haftung . . . . .	239
a) Haftung im Außenverhältnis . . . . .	239
b) Haftung im Innenverhältnis . . . . .	240
c) Stepping-Out Garantors . . . . .	241
4. Dauer der Sicherungszusagen . . . . .	242
III. Instrumente der Finanzhilfe . . . . .	243
1. Darlehen . . . . .	243
2. Vorsorgliche Kreditlinien . . . . .	243
3. Rekapitalisierung von Banken . . . . .	244
a) Voraussetzungen einer Bankenrekapitalisierung nach dem EFSF-Rahmenvertrag . . . . .	244
b) Beihilferechtliche Relevanz einer Bankenrekapitalisierung . . . . .	245
c) Rechtfertigung einer Hilfe zur Bankenrekapitalisierung . . . . .	247
d) Folgerung . . . . .	248
4. Anleihenkäufe . . . . .	249

IV. Bedingungen und Verfahren für einen finanziellen Beistand . . . . .	249
1. Tatbestandliche Prämissen für einen EFSF-Beistand . . . . .	249
2. Konditionalität . . . . .	250
3. Kosten einer Finanzhilfefazilität . . . . .	251
4. Verfahren . . . . .	253
a) Gewährung von Finanzhilfen . . . . .	253
b) Überwachung von Finanzhilfen . . . . .	254
aa) Überwachung im laufenden Programm . . . . .	254
bb) Überwachung nach Abschluss des Programms . . . . .	255
D. Gesamtbewertung . . . . .	258
I. Unionsrechtliche Legalität der EFSF . . . . .	258
1. Unterlassungsgebot, Art. 4 Abs. 3 EUV . . . . .	258
2. Wahrung der institutionellen Ordnung, Art. 13 EUV . . . . .	259
3. Materielle Handlungsgrenzen . . . . .	260
a) Vereinbarkeit mit Art. 123 AEUV . . . . .	261
aa) Anwendungsbereich <i>ratione personae</i> . . . . .	261
(1) Die EFSF als öffentliches Unternehmen . . . . .	261
(2) Folgerungen . . . . .	264
bb) Anwendungsbereich <i>ratione materiae</i> . . . . .	265
b) Vereinbarkeit mit Art. 124 AEUV . . . . .	266
c) Vereinbarkeit mit Art. 125 AEUV . . . . .	267
aa) Anwendungsbereich <i>ratione personae</i> . . . . .	268
bb) Anwendungsbereich <i>ratione materiae</i> . . . . .	269
(1) Grammatikalische Auslegung . . . . .	271
(2) Systematische Auslegung . . . . .	271
(3) Teleologische Auslegung . . . . .	272
(a) Positive Anreizwirkung . . . . .	273
(b) Erwartungen der Marktteilnehmer . . . . .	274
(c) Staatlich-souveräne Freiheit zur freiwilligen Hilfe . . . . .	274
(4) Folgerungen . . . . .	275
cc) Prämissen für Maßnahmen des finanziellen Beistands . . . . .	276
(1) Sicherung der positiven Anreizwirkung . . . . .	276
(2) Aufrechterhaltung der Marktlogik als Faktor . . . . .	277
(3) <i>Ultima ratio</i> als Argument . . . . .	278
dd) Folgerungen für die EFSF . . . . .	279
II. Systemrationalität der EFSF . . . . .	281
1. Rechtfertigendes Notrettungsparadigma? . . . . .	281
2. Die EFSF als Vertragserwartungsdurchbrechung . . . . .	283
III. Reallokation von Recht und Politik . . . . .	285
IV. Differenzierte Integration . . . . .	286

5. Kapitel: Der Europäische Stabilitätsmechanismus . . . . .	289
A. Einleitung . . . . .	289
B. Das Verhältnis des ESM zum Unionsrecht . . . . .	289
I. Maßstäblichkeit des Unionsrechts . . . . .	289
1. Rechtsnatur des ESM . . . . .	289
2. Näheverhältnis . . . . .	291
a) Näheverhältnis zum Unionsrecht . . . . .	291
b) Wirkungen des Näheverhältnisses . . . . .	292
II. Sperrwirkungen des Unionsrechts . . . . .	293
1. ESM als Maßnahme der Wirtschaftspolitik . . . . .	293
2. Kein Eingriff in die Zuständigkeit gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV . . . . .	294
3. Kein Ermächtigungsvorbehalt . . . . .	295
a) Konstitutive Funktion des Art. 136 Abs. 3 AEUV . . . . .	295
b) Deklaratorische Funktion des Art. 136 Abs. 3 AEUV . . . . .	297
c) Folgerungen . . . . .	298
III. Zusammenfassung . . . . .	298
C. Aufbau und Arbeitsweise des ESM . . . . .	299
I. Organe und Entscheidungsprozesse . . . . .	299
1. Organe . . . . .	299
a) Gouverneursrat . . . . .	300
aa) Zusammensetzung . . . . .	300
bb) Zuständigkeit . . . . .	300
cc) Beschlussfassung . . . . .	301
b) Direktorium . . . . .	302
aa) Zusammensetzung . . . . .	302
bb) Zuständigkeit . . . . .	302
cc) Beschlussfassung . . . . .	302
c) Geschäftsführender Direktor . . . . .	303
2. Streitbeilegung, Art. 37 ESMV . . . . .	303
II. Finanzierung und Haftung . . . . .	305
1. Finanzausstattung und Haftung . . . . .	305
a) Genehmigtes Stammkapital . . . . .	305
b) Beitragshöhe . . . . .	306
c) Veränderung des genehmigten Stammkapitals . . . . .	307
d) Kapitalabrufe . . . . .	308
aa) Änderung der Darlehenskapazität . . . . .	309
bb) Sicherung des Anteils an eingezahltem Kapital des ESM . . . . .	309
cc) Sicherung von Zahlungsverpflichtungen des ESM . . . . .	310
dd) Erhöhter Kapitalabruf . . . . .	310

e) Dividendenpolitik . . . . .	311
2. Verbindung von ESM und EFSF . . . . .	311
3. Finanzierung . . . . .	312
a) Anleihenpolitik, Art. 21 ESMV . . . . .	312
b) Anlagepolitik, Art. 22 ESMV . . . . .	313
c) Reservefonds . . . . .	314
d) Refinanzierung des ESM als Geschäftspartner der EZB . . . . .	314
aa) Der ESM als (öffentliches) Kreditinstitut gemäß Art. 18.1 ESZB-Satzung . . . . .	314
bb) Der ESM als anderer Marktteilnehmer gemäß Art. 18.1 ESZB-Satzung . . . . .	316
cc) Zusammenfassung . . . . .	318
III. Instrumente der Finanzhilfe . . . . .	318
1. Vorsorgliche ESM-Finanzhilfe . . . . .	319
2. Darlehen zur indirekten Rekapitalisierung von Banken, Art. 15 ESMV . . . . .	320
3. Darlehen, Art. 16 ESMV . . . . .	322
4. Primärmarktankäufe, Art. 17 ESMV . . . . .	323
5. Sekundärmarktankäufe, Art. 18 ESMV . . . . .	323
6. Ergänzung der Instrumente . . . . .	325
a) Anforderungen an eine Ergänzung, Art. 19 ESMV . . . . .	325
aa) Begrenzte Änderungsbefugnis . . . . .	325
bb) Maßstäbe für autonome Änderungen der Hilfsinstrumente . . . . .	326
b) Beispiel: Einführung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung . . . . .	327
aa) Voraussetzungen für die Anwendung der DRI-Fazilität . . . . .	328
bb) Verfahren der DRI-Fazilität . . . . .	330
IV. Bedingungen und Verfahren der Hilfgewährung . . . . .	331
1. Gewährung von Finanzhilfen . . . . .	331
a) Antragsphase . . . . .	332
aa) Gefährdung der Finanzstabilität . . . . .	333
(1) Finanzstabilität . . . . .	333
(2) Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet und in den Mitgliedstaaten . . . . .	334
(3) Gefährdung der Finanzstabilität . . . . .	336
(4) Unabdingbar zur Wahrung der Stabilität . . . . .	337
bb) Schuldentragfähigkeit . . . . .	337
cc) Finanzierungsbedarf . . . . .	339
dd) Umsetzung des Fiskalvertrages . . . . .	339



ee) Einführung von Umschuldungsklauseln . . . . .	340
b) Verhandlungsphase . . . . .	341
aa) Grundsatzbeschluss . . . . .	341
bb) Aushandlung der Programmkonditionen (Memorandum of Understanding) . . . . .	343
(1) Strenge Auflagen . . . . .	343
(2) Vereinbarkeit der Auflagen mit dem Unionsrecht . . . . .	346
(3) Wirkungen der VO (EG) 472/2013 . . . . .	348
cc) Ausarbeitung einer Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität . . . . .	352
c) Abschlussphase . . . . .	354
d) Eilverfahren . . . . .	355
2. Überwachung der Finanzhilfen . . . . .	356
a) Im laufenden Programm . . . . .	356
b) Frühwarnmechanismus . . . . .	358
c) Nach Abschluss eines Programms . . . . .	359
D. Gesamtbewertung . . . . .	359
I. Unionsrechtliche Legalität . . . . .	359
1. Beeinträchtungsverbot, Art. 4 Abs. 3 EUV . . . . .	360
2. Wahrung der institutionellen Ordnung, Art. 13 EUV . . . . .	363
a) Einbindung von Kommission und Aufsichtsbehörden . . . . .	363
aa) Zulässigkeit der Indienstnahme . . . . .	363
bb) Pflicht zur Indienstnahme? . . . . .	365
b) Einbindung der EZB . . . . .	367
c) Einbindung des EuGH . . . . .	369
3. Materielle Handlungsgrenzen . . . . .	369
a) Vereinbarkeit mit Art. 123 AEUV . . . . .	369
b) Vereinbarkeit mit Art. 125 AEUV . . . . .	370
aa) Wirkungen des Art. 136 Abs. 3 AEUV auf Art. 125 AEUV . . . . .	370
bb) Vereinbarkeit der ESM-Finanzhilfemechanismen mit Art. 125 AEUV . . . . .	371
cc) Vereinbarkeit der Kapitalabrufe . . . . .	373
II. Systemrationalität . . . . .	373
1. Der ESMV als Euroraum-Notstandsverfassung . . . . .	374
2. Ergänzungsfunktion der ESM-Stabilitätshilfen . . . . .	375
III. Reallokation von Recht und Politik . . . . .	377
IV. Differenzierte Integration . . . . .	379

6. Kapitel: Zusammenfassung . . . . .	383
Unionsrechtliche Legalität . . . . .	384
Systemrationalität der Referenzkooperationen . . . . .	386
Reallokation von Recht und Politik . . . . .	387
Differenzierte Integration . . . . .	388
Schlussfolgerungen . . . . .	390
 Literaturverzeichnis . . . . .	 393
 Sachregister . . . . .	 409



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AdG	Archiv der Gegenwart
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AJIL	American Journal of International Law
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-Plenarprot.	Deutscher Bundestag Plenarprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CMLRev	Common Market Law Review
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DRI-Fazilität	Direct Recapitalisation Instrument
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
EBA	European Banking Authority
ECCL	Enhanced Conditions Credit Line
ECLRev	European Constitutional Law Review
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EJIL	European Journal of International Law
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
endg.	endgültig

EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
ESMV	Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ESZB-Satzung	Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLJ	German Law Journal
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedenkschrift
GYIL	German Yearbook of International Law
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JCMS	Journal of Common Market Studies
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
Lit.	Buchstabe
MoU	Memorandum of Understanding
Mrd.	Milliarden
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PCCL	Precautionary Conditioned Credit Line
PMP	Primary Market Purchases

PMSF	Primary Market Support Facility
PPS	Post-Programme Surveillance
Rats-Dok.	Dokument des Rates der EU
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/Seiten/Satz
Slg.	Sammlung
SMSF	Secondary Market Support Facility
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
u.	und
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
v.	vom/von
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WKM II	Wechselkursmechanismus II
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften