

Unter Vorbehalt

Das Verfassungsgericht verlangt, dass die deutsche Auslegung des ESM-Vertrags völkerrechtlich fixiert wird. Ob das funktioniert, ist noch ungewiss.

Von Stefan Talmon

Das Bundesverfassungsgericht hat den Beitritt zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gebilligt. Die Vereinbarkeit des ESM-Vertrags mit dem Grundgesetz beruht jedoch auf der Annahme einer grundgesetzkonformen Auslegung des ESM-Vertrags. Der Vertrag lässt, wie das Gericht selbst feststellt, auch nicht verfassungskonforme Auslegungen zu. Deshalb wird der Bundesregierung aufgetragen, die verfassungsrechtlich gebotene Auslegung auch völkerrechtlich sicherzustellen. Dies soll durch Vorbehalte bei der Vertragsratifizierung geschehen. Das Gericht betont gleich zweimal, dass „die Bundesrepublik Deutschland deutlich vom Ausdruck bringen muss, dass sie an den ESM-Vertrag insgesamt nicht gebunden sein kann, falls sich der von ihr geltend gemachte Vorbehalt als unwirksam erweisen sollte.“ Dies gibt Anlass zur Frage, ob sich die deutsche Auslegung durch Vorbehalte völkerrechtlich überhaupt festschreiben lässt.

Bei einem „Vorbehalt“ zu einem völkerrechtlichen Vertrag handelt es sich um eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkungen einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf sich auszuschließen oder zu ändern. Ein solcher Vorbehalt kann bei der Ratifikation des Vertrags angebracht werden. Zulässigkeit, Gültigkeit und Rechtswirkungen von Vorbehalten werden in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) geregelt. Die Konvention ist jedoch auf den ESM-Vertrag nicht unmittelbar anwendbar, da nicht alle 17 Staaten der europäischen Währungsunion Vertragsparteien der WVK sind. Eine Anwendung von Vorschriften der WVK kommt nur insoweit in Betracht, als diese Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln. Dies ist aber gerade bei den Vorschriften über Vorbehalte nicht unumstritten. Auch lassen diese Vorschriften teilweise mehr Fragen offen, als sie beantworten. Diese Lücken sollte der im August 2011 von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen verabschiedete „Praxisleitfaden für Vorbehalte gegen Verträge“ schließen. Dieser ist jedoch völkerrechtlich nicht verbindlich und wurde zum Teil heftig kritisiert. Hier ergeben sich also erste Unsicherheiten.

Selbst wenn man jedoch die WVK und den Praxisleitfaden den Überlegungen zu Grunde legt, besteht für die Bundesrepublik Deutschland keine absolute Sicherheit, dass ihre Auslegung des ESM-Vertrags verbindlich wird. Der ESM-Vertrag enthält keine Bestimmung über Vorbehalte. Ein deutscher Vorbehalt wäre danach nur dann zulässig, wenn er mit Ziel und Zweck des ESM-Vertrags vereinbar ist. Zweck des ESM ist es, „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“ Ein unzulässiger Vorbehalt, wie er in der Festschreibung eines deutschen Höchstbeitrags oder in langwierigen parlamentarischen Zustimmungserfordernissen gesehen werden könnte, ist nichtig und erzeugt keinerlei Rechtswirkung. Daran ändert auch eine eventuelle Annahme des Vorbehalts durch die anderen Vertrags-

parteien nichts. Die Zulässigkeit eines Vorbehalts ist vielmehr objektiv festzustellen. Im Falle des ESM-Vertrags käme diese Aufgabe laut Vertrag zunächst dem ESM-Gouverneur und in letzter Instanz dem Gerichtshof der Europäischen Union zu. Ob ein Staat trotz Nichtigkeit seines Vorbehalts Vertragspartei wird, soll nach Punkt 4.5.3 des Praxisleitfadens von dessen Willen abhängig sein. Grundsätzlich geht man davon aus, dass der Staat ohne seinen Vorbehalt Vertragspartei wird. Dies soll nur dann nicht der Fall sein, wenn der Staat klar zum Ausdruck gebracht hat, dass er ohne den Vorbehalt nicht Vertragspartei sein will. Auf diese Vorschrift des Praxisleitfadens zielt das Verfassungsgericht mit seiner obigen Anweisung an die Bundesregierung ab.

Auch wenn die deutschen Vorbehalte zulässig sein sollten, bedeutet dies nicht automatisch, dass diese der Auslegung des ESM-Vertrags zugrunde zu legen sind. Es kommt hier auf die Art des Vertrags und die Reaktion der anderen Vertragsparteien an. Geht man davon aus, dass es sich beim ESM-Vertrag, wie bei den bisherigen Verträgen über die europäische Integration, um einen Vertrag mit begrenzter Parteienzahl handelt, dessen Anwendung in seiner Gesamtheit zwischen allen Vertragsparteien eine wesent-

liche Voraussetzung für die Zustimmung jeder Vertragspartei ist, so bedürfen die deutschen Vorbehalte der Annahme durch alle 16 anderen Vertragsparteien. Da die deutschen Vorbehalte die Vertragsbestimmungen für die anderen Vertragsparteien untereinander nicht ändern können, kommt es bei Annahme der Vorbehalte zu unterschiedlichen Vertragsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen Vertragsparteien. Erhebt auch nur einer der anderen Euro-Staaten Einspruch gegen die deutschen Vorbehalte, wird Deutschland nicht Partei des ESM-Vertrags. Unsicherheiten für die Euro-Rettung ergeben sich zusätzlich daraus, dass Deutschland erst zu dem Zeitpunkt Vertragspartei werden kann, in dem alle anderen 16 Staaten die deutschen Vorbehalte angenommen haben. Die Annahme kann ausdrücklich oder konkludent geschehen. Die ausdrückliche Annahme der Vorbehalte ist von den Staats- oder Regierungschefs, den Außenministern oder bevollmächtigten Vertretern der Eurostaaten gegenüber dem Generalsekretariat des Rats

der Europäischen Union als Verwahrer des ESM-Vertrages in Form einer diplomatischen Note zu erklären. Die Annahme einer von allen Eurostaaten gebilligten Erklärung erfüllt diese Erfordernisse nicht. Ein Vorbehalt gilt auch dann von einem Staat als angenommen, wenn dieser innerhalb von zwölf Monaten nach der Notifikation keinen Einspruch gegen den Vorbehalt erhoben hat. Wenn auch nur ein Vertragsstaat die Annahme des Vorbehalts nicht ausdrücklich erklärt, kann Deutschland frühestens ein Jahr nach Notifikation der Vorbehalte an diesen Staat Partei des ESM-Vertrags werden. Sofern eine politische Einigung zwischen den Eurostaaten erreicht wird, dürfte eine ausdrückliche Annahme der Vorbehalte bald möglich sein, da diese völkerrechtlich verbindlich durch die Regierungen der Staaten erfolgen kann.

Ähnliche Unsicherheiten ergeben sich, wenn man davon ausgeht, dass es sich beim ESM-Vertrag um die Gründungsakte einer internationalen Organisation handelt, wie es die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum ESM-Vertragssatz zu tun scheint. In diesem Fall bedarf ein Vorbehalt der Annahme durch das zuständige Organ der Organisation oder, wenn die Gründungsakte wie beim ESM noch nicht in Kraft getreten ist und die

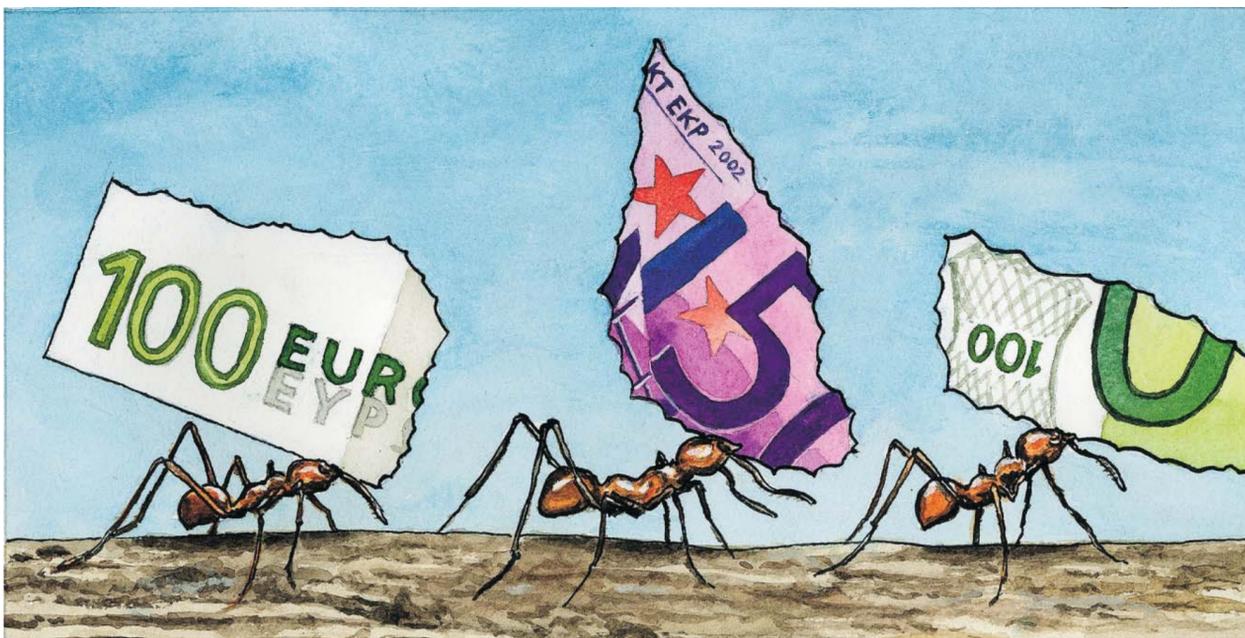


Illustration Greser & Lenz

Organe noch nicht funktionsfähig sind, durch alle Unterzeichnerstaaten des Vertrags. Dies soll unterschiedliche innerorganisatorische Regeln für die verschiedenen Mitgliedstaaten ausschließen, wie sie durch einen deutschen Vorbehalt zum Informationsrecht von Bundestag und Bundesrat geschaffen würden. Widerspricht auch nur ein Unterzeichnerstaat, wird der den Vorbehalt anbringende Staat nicht Vertragspartei. Bis zur ausdrücklichen Annahme der deutschen Vorbehalte durch die anderen 16 Eurostaaten oder bis zum Ablauf von zwölf Monaten nach Notifikation der Vorbehalte ist Deutschland auch in diesem Fall nicht Vertragspartei.

Die Bundesregierung kann durch die Vorbehalte verhindern, dass Deutschland Partei eines nicht verfassungskonformen ESM-Vertrags wird, sie kann diesen selbst aber nicht ohne Einverständnis der anderen 16 Euroländer durch Vorbehalte verfassungskonform machen.

Professor Dr. Stefan Talmon ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Bonn.

antworte des Bundestags könnte grundsätzlich jeder Wahlberechtigte in Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht rügen.

Welche Folgen würden sich an ein solches vertragswidriges Handeln der EZB knüpfen? Ausbrechende Rechtsakte entfallen in Deutschland keine Rechtswirkung. Freilich ist es auch Ausdruck einer Rechtsgemeinschaft, dass nicht jeder Mitgliedstaat durch seine nationalen Gerichte selbst darüber entscheiden kann, ob ein Rechtsakt noch von den Verträgen und den sie legitimierenden nationalen Rechtsanwendungsbefehlen gedeckt ist. Grundsätzlich wacht der Europäische Gerichtshof (EuGH) darüber, ob sich das Handeln der Unionsorgane im Rahmen der ihnen durch die Verträge übertragenen Kompetenzen hält. So kann ein Mitgliedstaat oder die Kommission eine Nichtigkeitsklage (Artikel 263 AEUV) gegen das Handeln der EZB erheben, Private aber nur bei eigener individueller Betroffenheit, woran es hier fehlt.

Fraglich ist, ob auch das Bundesverfassungsgericht in den Hauptsacheverfahren

Nicht über dem Recht

Die Mitgliedstaaten sind Herren der Verträge. Falls die EZB die Geldwertstabilität vernachlässigt und vertragswidrig handelt, muss Deutschland nicht folgen.

Von Rainer Wernsmann

Die Geschichte des Euro ist eine Geschichte der Herausforderungen für das Recht. Die Stabilitätskriterien wurden nicht ernst genommen, was insbesondere Deutschland und Frankreich zu verantworten haben. Griechenland wurde in die Eurozone aufgenommen, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Die No-bail-out-Regel wurde ihrem Sinn und Zweck nach missachtet. Und jetzt will die Europäische Zentralbank (EZB) unbegrenzt Staatsanleihen aufkaufen, die am Markt nicht mehr zu vertretbaren Zinssätzen untergebracht werden können, was zu Inflation führen wird.

gen ist. Die Unabhängigkeit der EZB ist im Hinblick auf das Demokratieprinzip deshalb unproblematisch, weil sie nach allgemeiner Auffassung die beste Gewähr für die Geldwertstabilität bietet.

Würde die EZB nicht mehr im Rahmen des ihr übertragenen Mandats handeln, weil sie eine Politik betriebe, die nicht mehr dem vorrangigen Ziel der Geldwertstabilität dient, so würde es sich um einen „ausbrechenden Rechtsakt“ handeln. Die Maßnahmen der EZB wären nicht mehr von den Verträgen – und damit auch nicht mehr von den nationalen Zustimmungsgesetzen – gedeckt. Kauft die EZB unbegrenzt Staatsanleihen an, die möglicherweise wertlos werden, würde Deutschland – der Höhe nach nicht von vornherein begrenzt – haften, ohne dass der Bundestag dem zugestimmt hätte. Das könnte zu einer Entleerung der Haushaltsautonomie und damit zu einer Entwertung des demokratischen Wahlrechts nach Artikel 38 GG führen.

Das Demokratieprinzip verlangt, dass der Bundestag als nationales Parlament über die Höhe der Ausgaben entscheidet und nicht bloß Entscheidungen eines anderen Akteurs nachvollzieht. Ohne Zustimmung des Parlaments darf nicht auf deutsche Mittel zugegriffen werden. Diese Verletzung der haushaltspolitischen Ver-

feststellen könnte, dass die EZB außerhalb ihrer Kompetenzen handelt, wenn sie Staatsanleihen aufkauft. Das Verfassungsgericht behält sich grundsätzlich die Prüfung vor, ob ein Rechtsakt der EU „ausbricht“. Dem EuGH gesteht es aber eine Fehlertoleranz zu und will Rechtsakte der EU erst dann nicht mehr in Deutschland zur Anwendung kommen lassen, wenn ein hinreichend qualifizierter Rechtsverstoss vorliegt. Dies ist bei offensichtlichen Kompetenzüberschreitungen von erheblichem Gewicht der Fall. Freilich könnte es auch den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV anrufen, der eine unionsweit verbindliche Entscheidung darüber treffen könnte, ob die EZB ihre Kompetenzen überschreitet. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit des Handelns der EZB wäre im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entscheidungserheblich. Der EuGH könnte rechtsverbindlich klären, ob die EZB gegen ihre Pflichten aus den Verträgen verstößt. Das Bundesverfassungsgericht hat bei unionsrechtlich vorgeprägten Sachverhalten die Entscheidung bisher dem EuGH überlassen, sich aber eine letztverbindliche Entscheidung für den Fall vorbehalten, dass der EuGH Grenzen des rechtlich Vertretbaren überschreitet.

Nähme das Bundesverfassungsgericht ohne Einschaltung des EuGH an, dass der EZB ein solcher qualifizierter Rechtsverstoss vorzuwerfen ist, so wäre diesem Rechtsakt in Deutschland „die Gefolgschaft zu verweigern“. Gegen einen Ankauf könnte sich Deutschland mit einer Nichtigkeitsklage wehren. Doch die politischen Akteure zeigen kein Interesse daran, die EZB vor dem EuGH zu verklagen. Damit stellt sich die Frage, wie die einzelnen Bürger gegen Maßnahmen der EZB vorgehen können. Individualrechtsschutz vor dem EuGH scheidet aus prozessualen Gründen aus, und bei Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht ist zweifelhaft, ob diese zum gewünschten Rechtsschutzziel führen. Denn die Verfassungsrichter können den Ankauf nicht für in Deutschland unanwendbar erklären. Allerdings hielt das Verfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft „als ultima ratio“ für möglich. Allerdings ist eine so weitreichende Entscheidung derzeit ausgeschlossen.

Karlsruhe sieht das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (Artikel 123 AEUV) als unionsrechtliche Sicherung des grundgesetzlichen Demokratiegebots an. Das Grundgesetz mache die Beachtung der Unabhängigkeit der EZB und das vorrangige Ziel der Preisstabilität zu dauerhaft geltenden Verfassungsanforderungen der deutschen Beteiligung an der Währungsunion; Gleiches gelte für das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch die EZB, das Verbot der Haftungsübernahme und die Stabilitätskriterien für eine tragfähige Haushaltswirtschaft. Deshalb dürfe der ESM kein Kapital bei der EZB aufnehmen, weder allein noch in Verbindung mit der Hinterlegung von Staatsanleihen. Artikel 123 AEUV will die Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der Bewertung ihrer Bonität den Kapitalmärkten aussetzen. Je höher ein Staat verschuldet ist, umso höher wird sein Interesse an Inflation sein. Die Zinsen für Staatsanleihen steigen im Regelfall, je unsolider es um die Finanzen eines Staates bestellt ist. Werden die Zinsen künstlich abgesenkt, so verliert der Staat das Interesse daran, seine Finanzen wieder in Ordnung zu bringen. Artikel 123 AEUV will einen Anreiz für eine solide Haushaltspolitik bieten, indem die Refinanzierungsmöglichkeiten verteuert werden.

Alle Erfahrung zeigt: Die Verletzung von Regeln nimmt diesen ihre Autorität und führt dazu, dass sie auch künftig nicht mehr wirken. Halten die demokratischen Organe Regeln nicht mehr für zugemessen, sind sie zu ändern.

Professor Dr. Rainer Wernsmann lehrt Staats- und Finanzrecht an der Universität Passau.

Wenn die Verfassung schweigt

Über den Verzicht auf das Selbstregierungsrecht des Volkes können nur die Bürger selbst befinden, am besten so früh wie möglich / Von Peter Graf Kielmansegg

Wer immer noch geglaubt hat, die politische Frage „Wie viel Integration soll sein?“ lasse sich in die verfassungsrechtliche Frage „Wie viel Integration darf sein?“ umformulieren und durch verfassungsgerichtliche Dezision beantworten, sollte nun endgültig eines Besseren belehrt sein. Das Bundesverfassungsgericht verweigert sich dieser Dezision. Wie in allen vorangegangenen Entscheidungen zum Integrationsprozess hat es auch in seiner jüngsten die Weichenstellungen von Regierung und Parlament für verfassungsmäßig erklärt und diese Erklärung nur mit sekundären Einschränkungen – der Betonung der Parlamentsrechte; dem Versuch, die größten Risiken einzuzeigen – präzisiert.

Könnte es denn anders entscheiden? Da ist ja nicht nur der Zweifel, ob ein Gericht der richtige Ort sei, Schicksalsentscheidungen für ein Volk zu treffen. Da ist auch die Einsicht, die unserer verfassungsfixierten politischen Kultur so schwer fällt, dass das Grundgesetz keine klare Antwort auf die Frage „Wie viel Integration darf sein?“ bereithält; keine Antwort, die sich durch zwingende Deduktion oder auch nur durch plausible Auslegung gewinnen ließe

Wo ist, wenn es so steht, Rat? Wo ist Orientierungswissen, das uns in den Auseinandersetzungen über die Schlüsselfragen

„Wie viel Integration wollen wir?“ und „Welchen Legitimitätsstandards haben Integrationsentscheidungen zu genügen?“ aus dem beliebigen politischen Meinen herauslöhnt? Hierfür lohnt es, sich der Demokratietheorie zuzuwenden.

Zur ersten Frage: Das klassische Dogma, Demokratie sei nur in kleinräumigen Gemeinwesen möglich, hat die neuzeitliche Demokratietheorie jedenfalls in seiner einfachsten Version außer Kraft gesetzt. Das heißt nicht, dass es keinen Zusammenhang zwischen Größe und Demokratie gibt, es eine naive Illusion. Sie ignoriert, dass, unabhängig von institutionellen Arrangements, die Bedingungen für einen demokratischen politischen Prozess im Großraum Europa nur sehr begrenzt gegeben sind. Und das heißt: Mehr Integration bedeutet tendenziell weniger Demokratie.

Wer das nicht wahrhaben will, kann keine verantwortungsvolle Integrationspolitik treiben. Denn diese muss sich immer die Frage stellen: Welchen Substanzverlust an Demokratie wollen wir für welchen Integrationsgewinn in Kauf nehmen? Diese Debatte zu führen haben wir bisher sorgfältig vermieden.

Was die zweite Frage angeht, die Frage nach den Legitimität stiftenden Verfahren, so hat die deutsche Diskussion, angeleitet vom Verfassungsgericht, sich vor allem auf die Frage konzentriert, ob es Integrationsentscheidungen gebe, die nur die Bürger selbst, nicht das Parlament treffen könnten. Die demokratietheoretische Antwort lautet: Den irreversiblen Verzicht auf das Selbstregierungsrecht des Staatsvolkes, wie er sich in der Preisgabe der Eigenstaatlichkeit Deutschlands ereignen würde, können nur die Bürger selbst, nicht ihre Repräsentanten aussprechen. Wir stoßen hier auf prinzipielle Grenzen des stellvertretenden Handelns, logische wie demokratietheoretische. Ein Repräsentativorgan kann nicht über die Bedingungen verfügen, aus denen es seine eigene Handlungsvollmacht herleitet. Und das heißt hier: über die Eigenstaatlichkeit des Gemeinwesens, das es repräsentiert. Zur irreversiblen Preisgabe des Rechts eines Ge-

meinwesens auf Selbstregierung kann nur der Träger dieses Rechts selbst befugt sein. In keinem demokratiegebundenen Verständnis von Repräsentation lässt sich diese Befugnis als in die Repräsentationsvollmacht einbezogen denken. Streng genommen sind auch die Bürger selbst nur Repräsentanten. Sie handeln, wenn sie irreversible Entscheidungen treffen, nicht nur für sich, sondern auch für die, die nach ihnen kommen. Aber sie sind Repräsentanten letzter Instanz. Hinter ihnen steht niemand mehr, der entscheiden könnte.

Wann aber ereignet sich die Grenzüberschreitung? Lässt sich im Zuge der allmählichen Verfassungssubstitution, als die sich die Überlagerung der gliedstaatlichen Verfassungen durch eine werdende europäische Verfassung darstellt, der Augenblick, in dem Quantität in Qualität umschlägt, exakt bestimmen? Man kann sagen: Spätestens mit der Übertragung der verfassunggebenden Gewalt auf ein europäisches Subjekt, mit dem Übergang zur Mehrheitsentscheidung bei der Schaffung europäischen Primärrechts, gibt das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland sein Selbstregierungsrecht irreversibel auf. Doch das hilft nicht weiter.

Die Frage drängt sich auf: Könnten nicht die Völker Europas im stetig fort-

schreitenden Integrationsprozess ihr Selbstregierungsrecht letzter Instanz längst vorher faktisch verloren haben, ohne je ausdrücklich darüber entschieden zu haben? Wird nicht im Verlust der Budgetkontrolle, der im Zuge der verzweifelten Bemühungen, die Währungsunion in ihrer derzeitigen Gestalt „um jeden Preis“ zu retten, immer wahrscheinlicher wird, eine solche Möglichkeit dramatisch sichtbar? Budgetkontrolle ist fraglos einer der harten Kerne des Selbstregierungsrechts. Aber auch hier bleibt die Frage: Wann ist die Budgetkontrolle so weit auf europäische Instanzen übergegangen, dass die Mitgliedstaaten der europäischen Föderation faktisch zu Gliedstaaten eines Bundesstaates Europa geworden sind?

Aus diesem Dilemma gibt es nur einen pragmatischen Ausweg. Wenn klar ist, dass irgendwann das Selbstregierungsrecht der europäischen Völker zur Disposition steht und dass sich damit eine Frage stellt, die die Bürger selbst beantworten müssen, dann ist es vernünftig, die Bürger eher früher als später an den Entscheidungen über die europäische Verfassung zu beteiligen. Für Deutschland gilt das ganz besonders, weil das europapolitische Kartell der Parteien den Bürgern in sechzig Jahren Integrationsgeschichte bisher nie die

Chance gegeben hat, auf die Entwicklung der Europäischen Union auch nur mittelbar durch Wahlen Einfluss zu nehmen.

Man kann sich eine Ergänzung des Artikels 23 Grundgesetz vorstellen, die den Bürgern das Recht gibt, im Wege einer erfolgreichen Initiative einen Volksentscheid über ein Ratifikationsgesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 herbeizuführen. Man kann auch vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht durch Verfassungsergänzung ermächtigt wird, die Notwendigkeit eines Volksentscheides festzustellen, wenn es über die Verfassungsmäßigkeit eines Integrationssschritts zu befinden hat.

Über eine solche Ergänzung des Grundgesetzes ist nachzudenken, nicht über eine neue Verfassung. Das Verfassungsgericht lässt sich die Last der Entscheidung nicht zuschieben. So, wie die europapolitischen Weichenstellungen der vergangenen beiden Jahre ratifiziert worden sind, von einem ratlosen, durch apokalyptische Szenarien gestützten Parlament, wird sich der weitere Ausbau der europäischen Föderation auf Dauer jedenfalls nicht mehr legitimieren lassen.

Professor Dr. Peter Graf Kielmansegg lehrt Politische Wissenschaften an der Universität Mannheim.