

Wie das ESM-Urteil umgesetzt werden kann

VB verfassungsblog.de/wie-das-esmurteil-umgesetzt-werden-kann/

Christian Calliess , Christopher Schoenfleisch Do 13 Sep 2012

Do 13 Sep
2012

Von [CHRISTIAN CALLIESS](#) und [CHRISTOPHER SCHOENFLEISCH](#)

Im Ergebnis ist die gestrige [Entscheidung](#) des BVerfG zu ESM-Vertrag und Fiskalpakt überzeugend. Sie bringt erst einmal Ruhe in eine europaweit zunehmend aufgeregte Debatte, die einmal mehr stark von der skeptischen Perspektive der Kläger geprägt war. Der europarechtliche und – durch das [EFSF-Urteil](#) vorgeprägte – verfassungsrechtliche [Hintergrund](#) geriet dabei manchmal ein wenig aus dem Blick.



Allerdings verlangt das Gericht in zweierlei Hinsicht Klarstellungen, die die Auslegung des ESMV betreffen.

Erstens ist

„[...] eine Ratifizierung des ESM-Vertrages nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland sicherstellt, dass Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV, vorbehaltlich von Entscheidungen nach Art. 10 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV, sämtliche Zahlungsverpflichtungen aus diesem Vertrag der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages genannte Summe begrenzt und dass Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 Satz 1 ESMV nur so ausgelegt oder angewandt werden können, dass für die Bundesrepublik Deutschland keine höheren Zahlungsverpflichtungen begründet werden.“



Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht damit keine Aussage über eine etwaige „absolute“ verfassungsrechtlich zulässige Höhe der Gewährleistungsübernahme macht. Das bedeutet, der auf Deutschland nach Anhang II des ESMV anfallende Anteil von ca. 190 Mrd. Euro kann durchaus noch erhöht werden. Es ist lediglich sicherzustellen, dass zuvor der Deutsche Bundestag respektive der deutsche Vertreter im ESM dem zustimmen. Eine Maßgabe, die auch schon durch Art. 2 Abs. 1 des Zustimmungsgesetzes zum ESM (in Verbindung mit Art. 10 ESMV) vor dem Urteil des Gerichts hinreichend abgesichert wurde.

Zweitens

„[...] ist eine Ratifizierung des ESM-Vertrages nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland eine Vertragsauslegung sicherstellt, die gewährleistet, dass Bundestag und Bundesrat bei ihren Entscheidungen die für ihre Willensbildung erforderlichen Informationen erhalten.“

Hier geht es um die Vorrechte des ESM sowie der jeweiligen Gremien (Art. 32 ff. ESMV).

Wie sind diese vom Senat formulierten Erfordernisse umzusetzen? Eine Klarstellung im ESMV selbst durch eine Nachverhandlung des Vertrages scheint politisch ausgeschlossen, da dies eine erneute Ratifikation des Vertrages in den anderen Mitgliedsländern erfordern würde.

Ernsthaft in Betracht kommen daher nur entweder die Abgabe eines völkerrechtlichen Vorbehaltes oder einer Interpretationserklärung.

Nach der Begriffsbestimmung in Art. 2 lit. d) [Wiener Vertragsrechtskonvention \(WVK\)](#) ist ein Vorbehalt „eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern“.

Abzugrenzen ist der Vorbehalt von bloßen politischen Absichtserklärungen oder reinen Interpretationserklärungen, mit denen sich ein Staat eine bestimmte Auslegung einzelner Vertragsbestimmungen zu Eigen macht. Ob eine Erklärung als Vorbehalt oder Interpretationserklärung wirkt, hängt dabei nicht von ihrer Bezeichnung ab, sondern davon, ob deren Auslegung auf den Willen der erklärenden Partei(en) schließen lässt, mit der Erklärung eine Rechtsänderung herbeizuführen. Ist dies der Fall, handelt es sich um einen Vorbehalt; wirkt die Erklärung lediglich klarstellend und verdeutlichend, ohne die Vertragsverpflichtungen zu berühren, ist von einer Interpretationserklärung [auszugehen](#).

Wie der Senat auch betont (Rn. 214, 254ff.), gibt es in diesem Fall mehrere Auslegungsmöglichkeiten. Dies würde eher dafür sprechen, dass lediglich eine Interpretationserklärung verlangt ist. Allerdings verlangt der Senat auch, dass die verfassungsrechtlich gebotene Auslegung rechtlich sicherzustellen ist (Rn. 253, 259):

„Die Bundesrepublik Deutschland muss deutlich zum Ausdruck bringen, dass sie an den ESM-Vertrag insgesamt nicht gebunden sein kann, falls sich der von ihr geltend gemachte Vorbehalt als unwirksam erweisen sollte.“

Dies ist im Wege einer Interpretationserklärung allerdings nicht möglich, da eine solche den im Streitfalle eingesetzten EuGH (Art. 37 ESMV) rechtlich nicht bindet. Außerdem ist ausdrücklich von „Vorbehalt“ die Rede, obgleich dies für die völkerrechtliche Einordnung nicht ausschlaggebend ist.

Die Zulässigkeit solcher Vorbehalte ist völkerrechtlich in den Artikeln 19 bis 23 WVK geregelt. Artikel 19 [Anbringen von Vorbehalten] lautet:

Ein Staat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht

a) der Vertrag den Vorbehalt verbietet;

b) der Vertrag vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder

c) in den unter lit. a oder b nicht bezeichneten Fällen der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist.

Der ESMV verbietet weder Vorbehalte, noch sieht er nur bestimmte Vorbehalte vor. Daher ist materiell entscheidend, ob der anzubringende Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages vereinbar ist (Art. 19 lit. c) WVRK). Davon kann man vorliegend ausgehen: Zunächst steht der Haftungsvorbehalt einer Kapitalerhöhung, die möglicherweise zur Erfüllung des Zweckes des ESM (Art. 3 ESMV) notwendig wird, nicht entgegen („[...] vorbehaltlich von Entscheidungen nach Art. 10 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV [...]“). Überdies hindert auch das sicher zu

stellende Informationsrecht des Bundestages den ESM nicht an der Erfüllung seines Zweckes. Inhaltlich sind die anzubringenden Vorbehalte daher zulässig.

In formeller Hinsicht ist – wie auch Art. 19 WVRK verdeutlicht – ein Vorbehalt spätestens mit dem letzten Akt einzulegen, mit dem die Bindungswirkung des Vertrages eintritt, also der Ratifikation. Hierfür ist das innerstaatlich auch das für den Vertragsschluss zuständige Organ zuständig, in Deutschland also grds. der Bundespräsident (Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG) bzw. nach der gewohnheitsrechtlichen Praxis auch die Bundesregierung. Jedenfalls nicht erforderlich ist eine erneute Befassung des Bundestages, da die Vorbehalte inhaltlich ohnehin auf der Linie der Zustimmungsgesetze liegen.

Damit die Vorbehalte wirksam werden, müssen diesen allerdings die anderen Vertragspartner nach dem Regelungsregime des Art. 20 WVRK zustimmen. Das kann auch konkludent, also durch schlüssiges, zustimmendes Verhalten geschehen.

Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang noch, ob die Sonderregelung des Art. 20 Abs. 3 WVRK greift. Dann muss es sich hinsichtlich des ESMV um eine Gründungsurkunde einer Internationalen Organisation im Sinne des Art. 20 Abs. 3 WVRK handeln. Allerdings befindet sich der ESM noch in Gründung, ist als Internationale Organisation also noch nicht „in der Welt“. Wenn Art. 20 Abs. 3 WVRK dennoch anzuwenden sein sollte, dann müsste das zuständige Organ dieser Organisation zustimmen. Insoweit wird man angesichts der Organisationsstruktur des ESM auf die Auffangkompetenz des Gouverneursrates nach Art. 5 Abs. 7 lit. n) ESMV zurückgreifen können. Danach beschließt der Gouverneursrat mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 4 Abs. 5 ESMV).

Nicht nur insoweit bleiben also noch manche Fragen zu klären.

Von [CHRISTIAN CALLIESS](#) und [CHRISTOPHER SCHOENFLEISCH](#)

Im Ergebnis ist die gestrige [Entscheidung](#) des BVerfG zu ESM-Vertrag und Fiskalpakt überzeugend. Sie bringt erst einmal Ruhe in eine europaweit zunehmend aufgeregte Debatte, die einmal mehr stark von der skeptischen Perspektive der Kläger geprägt war. Der europarechtliche und – durch das [EFSF-Urteil](#) vorgeprägte – verfassungsrechtliche [Hintergrund](#) geriet dabei manchmal ein wenig aus dem Blick.

Allerdings verlangt das Gericht in zweierlei Hinsicht Klarstellungen, die die Auslegung des ESMV betreffen.

Erstens ist



„[...] eine Ratifizierung des ESM-Vertrages nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland sicherstellt, dass Art. 8 Abs. 5 Satz 1 ESMV, vorbehaltlich von Entscheidungen nach Art. 10 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV, sämtliche Zahlungsverpflichtungen aus diesem Vertrag der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages genannte Summe begrenzt und dass Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 Satz 1 ESMV nur so ausgelegt oder angewandt werden können, dass für die Bundesrepublik Deutschland keine höheren Zahlungsverpflichtungen begründet werden.“



Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht damit keine Aussage über eine etwaige „absolute“ verfassungsrechtlich zulässige Höhe der Gewährleistungsübernahme macht. Das bedeutet, der auf Deutschland nach Anhang II des ESMV anfallende Anteil von ca. 190 Mrd. Euro kann durchaus noch erhöht werden. Es ist lediglich sicherzustellen, dass zuvor der Deutsche Bundestag respektive der deutsche Vertreter im ESM dem zustimmen. Eine Maßgabe, die auch schon durch Art. 2 Abs. 1 des Zustimmungsgesetzes zum ESM (in Verbindung mit Art. 10 ESMV) vor dem Urteil des Gerichts hinreichend abgesichert wurde.

Zweitens

„[...] ist eine Ratifizierung des ESM-Vertrages nur zulässig, wenn die Bundesrepublik Deutschland eine Vertragsauslegung sicherstellt, die gewährleistet, dass Bundestag und Bundesrat bei ihren Entscheidungen die für ihre Willensbildung erforderlichen Informationen erhalten.“

Hier geht es um die Vorrechte des ESM sowie der jeweiligen Gremien (Art. 32 ff. ESMV).

Wie sind diese vom Senat formulierten Erfordernisse umzusetzen? Eine Klarstellung im ESMV selbst durch eine Nachverhandlung des Vertrages scheint politisch ausgeschlossen, da dies eine erneute Ratifikation des Vertrages in den anderen Mitgliedsländern erfordern würde.

Ernsthaft in Betracht kommen daher nur entweder die Abgabe eines völkerrechtlichen Vorbehaltes oder einer Interpretationserklärung.

Nach der Begriffsbestimmung in Art. 2 lit. d) [Wiener Vertragsrechtskonvention \(WVK\)](#) ist ein Vorbehalt „eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern“.

Abzugrenzen ist der Vorbehalt von bloßen politischen Absichtserklärungen oder reinen Interpretationserklärungen, mit denen sich ein Staat eine bestimmte Auslegung einzelner Vertragsbestimmungen zu Eigen macht. Ob eine Erklärung als Vorbehalt oder Interpretationserklärung wirkt, hängt dabei nicht von ihrer Bezeichnung ab, sondern davon, ob deren Auslegung auf den Willen der erklärenden Partei(en) schließen lässt, mit der Erklärung eine Rechtsänderung herbeizuführen. Ist dies der Fall, handelt es sich um einen Vorbehalt; wirkt die Erklärung lediglich klarstellend und verdeutlichend, ohne die Vertragsverpflichtungen zu berühren, ist von einer Interpretationserklärung [auszugehen](#).

Wie der Senat auch betont (Rn. 214, 254ff.), gibt es in diesem Fall mehrere Auslegungsmöglichkeiten. Dies würde eher dafür sprechen, dass lediglich eine Interpretationserklärung verlangt ist. Allerdings verlangt der Senat auch, dass die verfassungsrechtlich gebotene Auslegung rechtlich sicherzustellen ist (Rn. 253, 259):

„Die Bundesrepublik Deutschland muss deutlich zum Ausdruck bringen, dass sie an den ESM-Vertrag insgesamt nicht gebunden sein kann, falls sich der von ihr geltend gemachte Vorbehalt als unwirksam erweisen sollte.“

Dies ist im Wege einer Interpretationserklärung allerdings nicht möglich, da eine solche den im Streitfalle eingesetzten EuGH (Art. 37 ESMV) rechtlich nicht bindet. Außerdem ist ausdrücklich von „Vorbehalt“ die Rede,

obgleich dies für die völkerrechtliche Einordnung nicht ausschlaggebend ist.

Die Zulässigkeit solcher Vorbehalte ist völkerrechtlich in den Artikeln 19 bis 23 WVK geregelt. Artikel 19 [Anbringen von Vorbehalten] lautet:

Ein Staat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht

a) der Vertrag den Vorbehalt verbietet;

b) der Vertrag vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder

c) in den unter lit. a oder b nicht bezeichneten Fällen der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist.

Der ESMV verbietet weder Vorbehalte, noch sieht er nur bestimmte Vorbehalte vor. Daher ist materiell entscheidend, ob der anzubringende Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages vereinbar ist (Art. 19 lit. c) WVRK). Davon kann man vorliegend ausgehen: Zunächst steht der Haftungsvorbehalt einer Kapitalerhöhung, die möglicherweise zur Erfüllung des Zweckes des ESM (Art. 3 ESMV) notwendig wird, nicht entgegen („[...] vorbehaltlich von Entscheidungen nach Art. 10 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV [...]“). Überdies hindert auch das sicher zu stellende Informationsrecht des Bundestages den ESM nicht an der Erfüllung seines Zweckes. Inhaltlich sind die anzubringenden Vorbehalte daher zulässig.

In formeller Hinsicht ist – wie auch Art. 19 WVRK verdeutlicht – ein Vorbehalt spätestens mit dem letzten Akt einzulegen, mit dem die Bindungswirkung des Vertrages eintritt, also der Ratifikation. Hierfür ist das innerstaatlich auch das für den Vertragsschluss zuständige Organ zuständig, in Deutschland also grds. der Bundespräsident (Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG) bzw. nach der gewohnheitsrechtlichen Praxis auch die Bundesregierung. Jedenfalls nicht erforderlich ist eine erneute Befassung des Bundestages, da die Vorbehalte inhaltlich ohnehin auf der Linie der Zustimmungsgesetze liegen.

Damit die Vorbehalte wirksam werden, müssen diesen allerdings die anderen Vertragspartner nach dem Regelungsregime des Art. 20 WVRK zustimmen. Das kann auch konkludent, also durch schlüssiges, zustimmendes Verhalten geschehen.

Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang noch, ob die Sonderregelung des Art. 20 Abs. 3 WVRK greift. Dann muss es sich hinsichtlich des ESMV um eine Gründungsurkunde einer Internationalen Organisation im Sinne des Art. 20 Abs. 3 WVRK handeln. Allerdings befindet sich der ESM noch in Gründung, ist als Internationale Organisation also noch nicht „in der Welt“. Wenn Art. 20 Abs. 3 WVRK dennoch anzuwenden sein sollte, dann müsste das zuständige Organ dieser Organisation zustimmen. Insoweit wird man angesichts der Organisationsstruktur des ESM auf die Auffangkompetenz des Gouverneursrates nach Art. 5 Abs. 7 lit. n) ESMV zurückgreifen können. Danach beschließt der Gouverneursrat mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 4 Abs. 5 ESMV).

Nicht nur insoweit bleiben also noch manche Fragen zu klären.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Calliess, Christian; Schoenfleisch, Christopher: *Wie das ESM-Urteil umgesetzt werden kann*, *VerfBlog*, 2012/9/13, <http://verfassungsblog.de/wie-das-esmurteil-umgesetzt-werden-kann/>.