



Sachstand

Möglichkeiten der Beendigung des Vertrages über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Wiener Vertragsrechtskonvention

Kristin Rohleder

Möglichkeiten der Beendigung des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Wiener Vertragsrechtskonvention

Verfasserin: RRn Dr. Kristin Rohleder
Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 62/12
Abschluss der Arbeit: 20. März 2012
Fachbereich: WD 11: Europa
Telefon: 030-227 33614

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtliche Einordnung des Fiskalvertrages als Vorfrage	4
3.	Möglichkeiten der Revision der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Fiskalvertrag nach der Wiener Vertragsrechtskonvention	5

1. Einleitung

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (im Folgenden: **Fiskalvertrag**, FiskalV) ist von den Staats- und Regierungschefs der 17 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und 8 weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) am Rande der Tagung des Europäischen Rates am 2. März 2012 unterzeichnet worden. Nicht beteiligt am Fiskalvertrag sind das Vereinigte Königreich und Tschechien. Der Vertrag soll nun parallel mit dem Vertrag über die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) und der Änderung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Die Gesetze zur Umsetzung des ESM-Pakets und des Fiskalvertrages sollen am 20. März 2012 in den Koalitionsfraktionen beraten und in den Bundestag eingebracht werden. Die erste Lesung findet voraussichtlich am 29. März 2012 statt, und die zweite und dritte Lesung am 15. Mai 2012. Am 15. Juni 2012 soll der Bundesrat zustimmen.¹

2. Rechtliche Einordnung des Fiskalvertrages als Vorfrage

Beim Fiskalvertrag handelt es sich – wie dessen Titel schon zeigt – um einen **völkerrechtlichen Vertrag** zwischen mehreren Staaten als Völkerrechtssubjekten, also um ein **multilaterales Abkommen**. Im Gegensatz zu den üblichen Formen völkerrechtlicher Verträge, die Mitgliedstaaten unabhängig von der EU und dem Unionsrecht isoliert abschließen, ist der Vertrag dadurch gekennzeichnet, dass er eine **sachliche Nähe zum Recht der EU** aufweist. Es handelt sich damit um eine Erscheinung, die in der Rechtswissenschaft als „**Komplementärrecht**“/„**komplementäres Unionsrecht**“ bezeichnet wird. Hierunter werden völkerrechtliche oder sonstige Akte der Mitgliedstaaten der EU verstanden, die in Bezug auf das Unionsrecht oder die Ziele der EU getroffen werden² und – positiv betrachtet – das Funktionieren der EU ermöglichen.³ Thym beschreibt den Fiskalvertrag daher als Komplementärvertrag, der bildlich „wie ein Satellit die supranationale EU-Integration als Gravitationszentrum überstaatlicher Zusammenarbeit umkreist“.⁴

Aus der Qualifizierung als „Komplementärrecht“ folgt jedoch noch keine grundsätzlich über das Völkerrecht hinausgehende, andere Rechtsnatur des Vertrages. Schon bei komplementärrechtlichen Akten, die im Gegensatz zum Fiskalvertrag von *allen* Mitgliedstaaten der EU abgeschlossen werden, wird in der Rechtswissenschaft diskutiert, ob diese **rein völkerrechtlich** einzuordnen seien,⁵ oder ob man sie zum „erweiterten Gemeinschaftsrecht“ zählen oder als „**Mischform zwi-**

1 Drucksache des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union 17(21)0976.

2 Von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, 20. EL 2002, Art. 10 EGV, Rdnr. 19; Würmeling, Kooperatives Gemeinschaftsrecht, 1988, S. 178.

3 Von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, 20. EL 2002, Art. 10 EGV, Rdnr. 19; s. die Einordnung des Entwurfs des Fiskalpaktes bei Thym, Ein Bypass, kein Herzinfarkt, in: Verfassungsblog.de, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/ein-bypass-kein-herzinfarkt/> (letzter Abruf: 20. März 2012).

4 Thym, Ein Bypass, kein Herzinfarkt, in: Verfassungsblog.de, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/ein-bypass-kein-herzinfarkt/> (letzter Abruf: 20. März 2012).

5 Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Auflage 2010, Rdnr. 242; Thym, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, S. 167 (168); Streinz, Europarecht, 8. Auflage 2008, Rdnr. 317.

schen Unions- und Völkerrecht“ einordnen könne.⁶ Letzteres soll aber vor allem dazu dienen, eine **Prüfungskompetenz des Gerichtshofs der EU (EuGH)** zu begründen.⁷ Ferner soll die inhaltliche Verknüpfung dieser Akte mit der Rechtsordnung der Union rechtfertigen, einen Verstoß gegen einen komplementärrechtlichen Akt im Einzelfall als **Verstoß gegen den allgemeinen Grundsatz der Unionstreue** zu werten.⁸

Es bleibt damit bei der **grundsätzlichen Einordnung** des Fiskalvertrages **als völkerrechtlicher Vertrag**.

3. Möglichkeiten der Revision der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Fiskalvertrag nach der Wiener Vertragsrechtskonvention

Die **Wiener Vertragsrechtskonvention**⁹ (WVK), deren Inhalt überwiegend als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist,¹⁰ enthält verschiedene Bestimmungen zur Beendigung völkerrechtlicher Verträge, zu denen auch der Fiskalvertrag zu zählen ist.

Nach **Art. 54 lit. a WVK** kann ein völkerrechtlicher Vertrag **nach Maßgabe der Vertragsbestimmungen** gekündigt werden. Der Fiskalvertrag enthält jedoch keine Bestimmungen über Beendigungsmöglichkeiten, so dass diese Möglichkeit entfällt.

Nach **Art. 54 lit. b WVK** könnte der Fiskalvertrag allerdings jederzeit durch **Einvernehmen** zwischen allen Vertragsparteien beendet oder die Bundesrepublik Deutschland durch eine Aufhebungsvereinbarung aus dem Vertrag entlassen werden.

Art. 56 Abs. 1 WVK bestimmt, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht – so wie der Fiskalvertrag – **grundsätzlich nicht einseitig kündbar** ist. Art. 56 Abs. 1 WVK stellt nach herrschender Auffassung in der Rechtswissenschaft klar, dass eine einseitige Kündigung ohne explizite Kündigungsklausel und nach freiem Ermessen grundsätzlich nicht möglich ist, sondern der völkerrechtliche Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ gilt.¹¹ Daneben gibt es aber auch Stimmen in der Literatur, die vertreten, dass auf unbestimmte Zeit geschlossene Verträge einseitig zu kündi-

6 In diese Richtung Nettesheim, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. Auflage 2011, § 9, Rdnr. 147; s. m.w.N. von Bogdandy/Bast/Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 62 (2002), S. 77 (125).

7 Bogdandy/Bast/Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 62 (2002), S. 77 (125).

8 Von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, 20. EL 2002, Art. 10 EGV, Rdnr. 19.

9 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. II S. 926.

10 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 50 EUV, Rdnr. 12, 45. EL 2011.

11 Feist, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001, S. 199 m.w.N.; Brownlie, Principles of Public International Law, 7. ed, 2008, S. 620; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage 1984, S. 514.

gen sein müssen, da sich kein Staat für immer binden und seine Souveränität in dieser Beziehung nicht aufgeben wolle.¹²

Ausnahmen vom Kündigungsverbot bestehen, sofern feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen berücksichtigten (Art. 56 Abs. 1 lit. a WVK) [**Umstände des Vertragsschlusses**] oder sofern sich ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht aus der **Natur des Vertrages** herleiten lässt (Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK). Aus der Entstehungsgeschichte des Fiskalvertrages sind - soweit aus hiesiger Perspektive beurteilbar - keine Umstände bekannt, die auf eine einseitige Kündigungsmöglichkeit hindeuten würden. Dagegen dürfte auch die in Art. 16 FiskalV niedergelegte Absicht der Vertragsparteien sprechen, den Vertrag binnen fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU zu überführen.

Die Frage, wann sich eine Rücktrittsmöglichkeit aus der „Natur des Vertrages“ herleiten lässt, ist umstritten.¹³ In den Beratungen zur Wiener Vertragsrechtskonvention hatte man dabei vor allem Handels- und Bündnisverträge vor Augen, die nach Sinn und Zweck nur für eine gewisse Zeit gelten sollten.¹⁴ Diese Vergleichsgruppen sprechen eher dagegen, den Fiskalvertrag als „aus der Natur der Sache“ kündbar anzusehen.

Über die beiden beschriebenen Fallgruppen hinaus enthalten die **Art. 60 bis 62 WVK** einseitige Rücktrittsmöglichkeiten in speziellen Fällen. Art. 60 WVK regelt die Beendigung eines Vertrages wegen **erheblicher Vertragsverletzung durch eine andere Vertragspartei**.¹⁵ Gemäß Art. 62 WVK kann darüber hinaus ein tiefgreifender Wandel der Umstände nach Vertragsschluss ein Rücktrittsrecht begründen (**Wegfall der Geschäftsgrundlage**, sog. *clausula rebus sic stantibus*). Voraussetzung ist, dass die mittlerweile geänderten Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung zum Vertrag bildeten und sich das Ausmaß der zu erbringenden Leistungen durch die Änderung der Umstände tiefgreifend umgestaltet hat. Eine Berufung auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage ist ausgeschlossen, wenn die Partei, die sich hierauf beruft, die Änderung der Umstände unter Verletzung völkerrechtlicher Normen selbst hervorgerufen hat (Art. 60 Abs. 2 WVK).

Im Kontext des komplementärrechtlichen Fiskalvertrages kann noch auf die theoretische Möglichkeit des einseitigen, ggf. auch nicht einvernehmlichen **Austritts eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der EU gemäß Art. 50 EUV** hingewiesen werden.¹⁶ Ein solcher Austritt aus der

12 Z. B. Haraszti, Some Fundamental Problems of the Law of the Treaties, 1973, S. 264; Feist, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001, S. 199 m.w.N.

13 Stein/von Buttlar, Völkerrecht, 12. Auflage 2009, S. 31.

14 Stein/von Buttlar, Völkerrecht, 12. Auflage 2009, S. 32; Feist, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001, S. 199; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage 1984, S. 513.

15 Die Frage, wann eine Kündigung eines multilateralen Vertrages bei erheblicher Vertragsverletzung durch eine oder einzelne andere Vertragspartei(en) zulässig ist, ist in der Völkerrechtslehre stark umstritten. S. hierzu Feist, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001, S. 139 ff.

16 Auf das Austrittsrecht weist das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil hin, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, S. 2267 (2285), Rdnr. 330. In der Literatur ist umstritten, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bundesrepublik Deutschland aus der EU austreten könnte, s. hierzu Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEU, 4. Auflage 2011, Art. 50 EUV, Rdnr. 4; vgl. hierzu auch Rohleder, Zur rechtlichen Zulässigkeit des Aus-

EU würde jedenfalls die Grundlage für den Fiskalvertrag entfallen lassen, sofern hierdurch die Mindestzahl der Vertragsparteien nach Art. 14 Abs. 2 FiskalV unterschritten würde. Hiernach tritt der Fiskalvertrag am 1. Januar 2012 in Kraft, sofern mindestens zwölf Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt haben. Für den Austritt Deutschlands aus der EU müssten aus prozeduraler verfassungsrechtlicher Perspektive die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG erfüllt sein.¹⁷ Umstritten aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts ist, ob weitere materielle Voraussetzungen vorliegen müssten.¹⁸

(Dr. Kristin Rohleder)

tritts von Mitgliedstaaten aus der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 11 – 3000 – 188/11.

17 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 50 EUV, Rdnr. 4.

18 S. hierzu Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 50 EUV, Rdnr. 4.