

Der letzte deutsche Finanzminister? Anmerkungen zum Start des ESM

von **Matthias M. Werner**
(09.12.2013)

Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Fragen, mit welchem sich das Bundesverfassungsgericht aktuell noch aufgrund diverser Eingaben bezüglich der Zustimmung zum ESM-Vertrag beschäftigt, und unabhängig von der ökonomischen Vernunft und der tatsächlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, finanzielle Verpflichtungen einzugehen, deren letztendliche Höhe wegen laufender Nachschusspflichten u.a. nach Art. 9 Abs. 2 ESM-Vertrag und Mithaftung für säumige Mitglieder nicht absehbar ist, stehen m.E. zwei wesentliche Gründe dem Betrieb des ESM im Wege:

1. Die Inbetriebnahme des ESM verletzt geltendes Gemeinschaftsrecht.

Der BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN RATES (2011/199/EU) vom 25.03.2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ist inzwischen in Kraft getreten. U.a. das Vereinigte Königreich versagt dazu seine Zustimmung. Die Inbetriebnahme des ESM und entsprechende Finanzhilfen verletzen daher bestehendes Gemeinschaftsrecht. Es ist zudem untreu, gegen die bestehenden Schutzbestimmungen (Maastricht-Kriterien, bailout Verbot), die eingebettet in dem AEU Vertrag über dem nationalen Recht stehen, zu verstoßen.

Der völkerrechtlich bindende und zwischenzeitlich ratifizierte ESM-Vertrag, wurde vor seiner Ratifizierung nicht entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts geändert. Das BVerfG verlangte in seiner Entscheidung BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, dass die Ratifikation des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (Bundestagsdrucksache 17/9045, Seite 6 ff.) nur erfolgen darf, wenn zugleich völkerrechtlich sichergestellt wird, dass

1. die Regelung der Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gem. Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 ESMV der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages genannte Summe in dem Sinne begrenzt werden, dass keine Vorschrift dieses Vertrages so ausgelegt werden kann, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters daraus höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden;
2. die Regelungen der Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht der umfassenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates entgegenstehen.

Hierzu hätte es einer Änderung des ESM-Vertrags selbst oder einer weiteren völkerrechtlich bindenden und den ESM-Vertrag ergänzenden Vereinbarung bedurft. Ein völkerrechtlicher Vertrag, welcher der Zustimmung durch den Bundestag und des Bundesrates bedurfte, kann nach hier vertretener Auffassung nicht ohne die Zustimmung dieser beiden Institutionen geändert oder ergänzt werden.

Die Bekanntmachung der „Interpretativen Erklärung“ der Bundesregierung zum ESM-Vertrag vom 26.09.2012 an den Bundestag ist völkerrechtlich ohne jeden Belang. Die am gleichen Tag in Brüssel von den Botschaftern der ESM-Vertragspartner unterzeichnete Auslegungserklärung zum ESM-Vertrag dokumentiert zwar Konsens, entwickelt jedoch nicht die völkerrechtliche Bindung, wie vom BVG gefordert. Aus dem Artikel 7 Abs. 2 der Wiener Völkerrechtskonvention ergibt sich, dass völkerrechtlich grundsätzlich nur die Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister als vertretungsberechtigt anzusehen sind. Botschafter sind daher nicht legitimiert, völkerrechtlich bindende Verträge zu schließen, sondern können diese nur weisungsgebunden verhandeln und paraphieren.

Außerdem ist es nicht nachvollziehbar, wie man nachträglich zu einem bindenden Vertrag erklären kann, einzelne Bestimmungen (wie etwa die Schweigepflicht) bedingt aufzuheben, sich also gerade zum Gegenteil des Vereinbarten zu verpflichten. Dies ist keine Form der Auslegung mehr, sondern hier werden explizit Ausnahmen definiert, also der Vertrag geändert. Eine Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags ist jedoch nicht im Rahmen einer Erklärung möglich.

2. Das Entsenden des deutschen Finanzministers in den Gouverneursrat des ESM verletzt die Bestimmung nach Art. 66 GG und § 5 I Abs. 2 BminG.

Nach Art. 5 S. 1 ESM-Vertrag gilt: „Das Mitglied des Gouverneursrats ist ein Regierungsmitglied des jeweiligen ESM-Mitglieds mit Zuständigkeit für die Finanzen“. In Deutschland ist dies der Bundesminister für Finanzen.

Die Finanzinstitution ESM ist nach Art. 22 und 23 ESM-Vertrag ertragsorientiert. So müssen die Operationen der ESM-Bank den Grundsätzen eines soliden Finanz- und Risikomanagements entsprechen und es ist die Ausschüttung von Dividenden im Verhältnis der Beiträge zum eingezahlten Kapital an die ESM-Mitglieder vorgesehen.

Dem deutschen Finanzminister ist es nach Art. 66 GG und nach § 5 I Abs. 2 BMinG verboten, parallel zu seinem Amt einen Beruf auszuüben oder ein Unternehmen zu leiten. Der Gouverneursrat des ESM ist gleichbedeutend einem Vorstand, der bestimmend und gestalterisch tätig wird und nicht etwa mit einem Aufsichtsrat oder dem beamtenrechtlichen Verwaltungsrat zu verwechseln, dessen Aufgabe die Kontrolle bzw. die Verwaltung darstellt.

Der ESM stellt ein ähnliches völkerrechtliches Konstrukt dar, wie der IWF. Dort üben aus gutem Grunde keine amtierenden Mitglieder der Regierung eines Mitgliedstaates Ämter in leitender Funktion aus. Ebenso wenig wäre die Beteiligung eines deutschen Regierungsmitglieds in der Leitung der EZB oder der Bundesbank denkbar. Die in Art. 34 ESM-Vertrag festgeschriebene, berufliche Schweigepflicht der Mitglieder und früheren Mitglieder des Gouverneursrats und die über die Amtszeit hinaus gewährte Immunität unterstreicht deutlich den Interessenkonflikt zwischen dem Amt des Bundesfinanzministers und der parallelen beruflichen Tätigkeit als Gouverneur des ESM, der seinen Berichts- und Treuepflichten gegenüber dem Parlament und dem Bundeskanzler aufgrund der ESM-Schweigepflicht nur entsprechend den Vorgaben des BVG nachkommen darf.

Werden die Pflichten des Art. 66 GG erst nach Ernennung verletzt, so führt dies nicht automatisch zum Verlust des Regierungsamts oder des unvereinbaren Amtes, Berufs oder der Stellung im Unternehmen, jedoch sind der Minister, der Bundeskanzler und der Bundestag

durch die Inanspruchnahme der allgemeinen politischen und verfassungsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten gefordert, die Verletzung des Art. 66 GG zu beenden.

Insbesondere der Bundestag hätte einer derartigen und absehbaren Pflichtverletzung durch den Finanzminister gar nicht erst zustimmen dürfen.

Sollte jedoch ein Regierungsmitglied bei seinem Amtsantritt - wie der zukünftige Finanzminister - die beruflichen Inkompatibilitäten nicht beachten, hat der Bundespräsident das Recht und die Pflicht, die Ernennung des Gewählten zu verweigern. Denn der ESM-Vertrag hat die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, ihren (bisherigen) Finanzminister als Gouverneur, also als leitenden Funktionsträger des Unternehmens ESM-Bank zu entsenden und diese Funktion übt Dr. Schäuble auch aus.

Daher verhindert der ratifizierte, völkerrechtlich bindende ESM-Bank-Vertrag in der aktuellen Form die Ernennung des ESM-Gouverneurs Dr. Schäuble zum nachfolgenden Bundesminister der Finanzen durch den Bundespräsidenten. Die Gouverneursposition bei der ESM-Bank steht dessen Bestellung zum Finanzminister entgegen (Art. 66 GG, § 5 I Abs. 2 BMinG) und dies auf Dauer, weil eine Kündigung des ESM-Vertrags ausgeschlossen ist.

So bleibt, geht es nach Gesetz, der amtierende deutsche Finanzminister auch der letzte seiner Art, und zwar als nicht verfassungskonformer Gouverneur im unerlaubten Nebenjob. Hier hilft es nur noch, den ESM-Vertrag einvernehmlich zu ändern oder besser aufzuheben bzw. das Grundgesetz zu ändern.

Anmerkungen zu Pressemitteilung Nr. 67/2012 vom 12. September 2012 des BvG zum Urteil vom 12. September 2012 - 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12

„Der Senat hat seine Prüfung in den vorliegenden Eilverfahren - abweichend vom regelmäßigen Prüfungsumfang im Verfahren der Einstweiligen Anordnung - nicht auf eine reine Folgenabwägung beschränkt, sondern die angegriffenen Zustimmungsgesetze zu den völkerrechtlichen Verträgen einschließlich der Begleitgesetzgebung summarisch daraufhin geprüft, ob die von den Antragstellern zulässigerweise geltend gemachten Rechtsverletzungen vorliegen. Eine summarische Prüfung der Rechtslage war geboten, weil die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifikation der Verträge völkerrechtliche Bindungen eingeht, von denen sie sich, sollten im Hauptsacheverfahren Verfassungsverstöße festzustellen sein, nicht mehr ohne weiteres lösen könnte.“

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-067.html>

Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht im Hauptverfahren die angegriffenen Zustimmungsgesetze nicht nur auf die von den Antragstellern geltend gemachten Rechtsverletzungen summarisch hin prüft, sondern umfassend, ob diese das Grundgesetz verletzen oder zwangsweise und in Folge zu Grundrechtsverletzungen führen werden. Als Beispiel sei die nach Art. 66 GG und § 5 I Abs. 2 BMinG. bestehende Inkompatibilität eines deutschen Ministers der Finanzen parallel in der Funktion als Gouverneur im ESM genannt. Die zu besorgende Folge ist, dass zukünftig keine vollständige Regierung mehr gebildet werden kann, da es dem Bundespräsidenten untersagt ist, bei Vorliegen einer Inkompatibilität nach Art. 66 GG einen Bundesminister zu ernennen.