

**Schriftliche Stellungnahme**

**für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
des Deutschen Bundestages**

**im Rahmen  
der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die  
Änderung des Übereinkommens vom 11.10.1985  
zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA)  
(BT-Drs. 17/5263)**

Anlässlich der Entschließung des Gouverneursrats der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) vom 30.7.2010 zur Änderung des MIGA-Übereinkommens, die gemäß Art. 60 dieses Übereinkommens 90 Tage nach deren Notifikation an die Mitgliedstaaten am 14.11.2010 wirksam geworden ist, hat die Bundesregierung den Entwurf eines Vertragsgesetzes eingebracht, nach dessen Art. 1 den beschlossenen Änderungen zugestimmt wird und dessen Art. 2 eine Verordnungsermächtigung enthält, die die Inkraftsetzung künftiger Änderungen des MIGA-Übereinkommens durch Rechtsverordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ermöglichen soll.

In diesem Zusammenhang stellt der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages folgende Fragen:

- Welchen Einfluss hat die Entscheidung für eine Rechtsverordnung statt Vertragsgesetz auf die Möglichkeiten des Parlaments, Vorgaben für die Arbeit Deutschlands in der MIGA zu setzen, zum Beispiel Governance-Kriterien und die Einhaltung der Menschenrechte als Voraussetzung für Absicherung von Investitionen?
- Wie wirken sich Rechtsverordnung bzw. Gesetz auf die Umsetzung und Umsetzungskontrolle entwicklungspolitischer Zielsetzungen des Deutschen Bundestages in der Weltbankgruppe aus?
- Zu welchem Zeitpunkt sollte das Parlament mit Änderungen des MIGA-Übereinkommens befasst werden und kann die Bundesregierung wie bei anderen internationalen Gremien, das Parlament vor Abgabe ihrer Voten im Gouverneursrat unterrichten?
- Welche Möglichkeit besteht für die Bundesregierung, die 90-Tage-Frist durch Beschluss des Gouverneursrates zu ändern? Und unter welchen Voraussetzungen kann ein Vertragsgesetz weiterhin den Anforderungen des MIGA-Übereinkommens genügen?

## **I. Vorbemerkung**

### *1. Besonderheiten des MIGA-Übereinkommens*

Anders als herkömmlich bei völkerrechtlichen Verträgen und auch bei Satzungen internationaler Organisationen üblich, werden Änderungen des MIGA-Übereinkommens nicht auf Staatenkonferenzen vereinbart und anschließend gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen angenommen bzw. ratifiziert. Vielmehr bestimmen Art. 59 und 60 des MIGA-Übereinkommens, dass Änderungen des Übereinkommens und seiner Anlagen im Rat der MIGA in der Regel mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit der Gouverneure, die entsprechend dem gestaffelten Gewicht der Mitgliedstaaten vier Fünftel der Gesamtstimmenzahl repräsentieren, zustande kommen. Änderungen der Bestimmungen über den Austritt aus der MIGA und über die Haftungsbeschränkungen bedürfen der Einstimmigkeit; Änderungen, die zur Erhöhung der Haftung eines Mitgliedstaats führen, bedürfen der Zustimmung des Gouverneurs dieses Mitgliedstaats (Art. 59 a) i) bzw. 59 a) ii) MIGA-Übereinkommen). Alle Änderungen treten 90 Tage nach dem Tag in Kraft, an dem sie den Mitgliedstaaten notifiziert worden sind. Die Änderungen kommen also allein durch einen Beschluss der Organisation und dessen Notifikation an die Mitgliedstaaten zustande; eine Annahme durch die Mitgliedstaaten oder das Durchlaufen verfassungsrechtlich vorgesehener parlamentarischer Zustimmungsverfahren ist nicht vorgesehen.

### *2. Die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an der auswärtigen Gewalt*

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Außenpolitik einschließlich der Vertretung Deutschlands in internationalen Organisationen zum eigenverantwortlich durchzuführenden Aufgabenbereich der Bundesregierung; dies ergebe sich aus der Verfassungstradition wie auch aus der Funktionsgerechtigkeit (BVerfGE 68, 1, 85 ff.; 104, 151, 207). Ein Recht zur Mitwirkung an der auswärtigen Gewalt ergebe sich für die gesetzgebenden Körperschaften allein in den im Grundgesetz vorgesehenen Fällen, u.a. aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, d. h. beim Abschluss bestimmter Verträge. Im Übrigen ist der Bundestag auf die üblichen parlamentarischen Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten verwiesen, um die Regierungspolitik zu beeinflussen (BVerfGE 68, 1, 89; 104, 151, 208).

b) Wenngleich das Bundesverfassungsgericht (E 68, 1, 84 ff.) das Zustimmungserfordernis nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf den förmlichen Vertragsabschluss begrenzt und eine erweiternde Anwendung grundsätzlich ablehnt, so dürfte hier doch ein Ausnahmefall vorliegen. Der Sache nach handelt es sich bei dem Organbeschluss der MIGA zur Änderung der Satzung um eine Vertragsänderung, die – sofern sie die übrigen Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllt – zur entsprechenden Anwendung dieser Bestimmung führen

muss. Hiervon gehen ausdrücklich auch die Richtlinien des BMJ für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (Richtlinien nach § 73 Abs. 3 GGO – RiVeVo) (Fassung 2007) unter Punkt 2.3 aus. Für die analoge Anwendung spricht weiterhin, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Neuen Strategischen Konzept der NATO lediglich eine informelle Weiterentwicklung des Vertrages von einer Zustimmung des Bundestages gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG freigestellt hat (BVerfGE 104, 151, 206 ff.). In seinem Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht für Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV, die ebenfalls auf der Grundlage eines Organbeschlusses, hier des Europäischen Rates, zustande kommen, ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als notwendig angesehen, der insoweit als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG zu betrachten sei (BVerfGE 123, 267, 387).

### *3. Insbesondere: Mitwirkung des Bundestages bei Vertragsänderungen*

a) Es ist jedoch zu beachten, dass bei Vertragsänderungen, die durch Organbeschluss einer internationalen Organisation zustande kommen und deren Wirksamkeit nicht an verfassungsrechtliche Zustimmungsverfahren unter Beteiligung des Parlaments geknüpft ist, die üblicherweise dem Vertragsgesetz zugeschriebenen Funktionen zum Teil oder auch gänzlich leerlaufen. Die traditionellen Funktionen bestehen in der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge, der Vollzugssicherung durch die gesetzliche Inkorporation bzw. Transformation des Vertrages in nationales Recht und der Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation des Vertrages (Fastenrath/Groh, Kommentierung zu Art. 59 Rn. 52 ff. in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand Januar 2011). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Neuen Strategischen Konzept der NATO darüber hinaus eine fortdauernde Verantwortung der Legislative für die unter ihrer Mitwirkung begründeten Vertragsbeziehungen angenommen, die sich freilich nur auf die wesentlichen Strukturentscheidungen bezieht, aus denen die Bundesregierung nicht ohne parlamentarische Zustimmung ausbrechen darf (BVerfGE 104, 151, 210).

Art. 1 des Entwurfs des Vertragsgesetzes zur Änderung des MIGA-Übereinkommens ist danach vollständig funktionslos. Die parlamentarische Zustimmung entfaltet keine politische Kontrolle, da das Vertragsgesetz notwendigerweise dem Organbeschluss nachfolgen muss – vorher ist nicht bekannt, ob Änderungsvorschläge die notwendige Mehrheit im Gouverneursrat erhalten und dort noch verändert werden – und das Inkrafttreten der Änderung nicht von der parlamentarischen Zustimmung abhängig ist. Aus diesem Grund entfällt auch die Ermächtigungsfunktion: Eine Ratifikation (durch den Bundespräsidenten) ist im Vertragsänderungsverfahren des MIGA-Übereinkommens nicht vorgesehen. Weiterhin betreffen die geänderten Bestimmungen des MIGA-Übereinkommens die Geschäftstätigkeit

der MIGA, sind mithin nicht von deutschen Behörden anzuwenden und sie regeln auch nicht Rechte oder Pflichten von Bürgern auf deutschem Boden; eine Regelung innerhalb der deutschen Rechtsordnung kann zur Vollzugssicherung also nichts beitragen. Schließlich enthalten die beschlossenen Änderungen des MIGA-Übereinkommens keine neuen Strukturentscheidungen.

b) Wenn die Bundesregierung laut Gesetzesbegründung mit einer verbreiteten Meinung und in Übereinstimmung mit Punkt 1.1.3(e) RiVeVo von der Notwendigkeit eines Vertragsgesetzes ausgeht, so deshalb, weil die Änderung sich auf einen Vertrag bezieht, zu dem ein Vertragsgesetz ergangen ist, durch das der Vertrag in das deutsche Recht mit dem Rang eines Bundesgesetzes einbezogen wurde. Die Vertragsänderung bezieht sich danach auf einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Diese Auffassung greift indes zu kurz und ist nicht konsistent. So herrscht weitgehend Übereinstimmung und es entspricht der Staatspraxis, dass ein Vertragsgesetz bei einer Kündigung des Vertrages nicht aufgehoben werden muss; es genügt die Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt, dass die Wirksamkeit des Vertrages – zumindest für Deutschland – beendet ist. Es wird also die Wirksamkeit des Vertrages und des Vertragsgesetzes parallelisiert. Übertragen auf Vertragsänderungen bedeutet dies, dass mit dem Inkrafttreten einer Vertragsänderung und entsprechender Bekanntmachung die geänderten Bestimmungen in ihrer ursprünglichen Fassung völkerrechtlich wie innerstaatlich aufhören zu gelten, sodass sich die neuen Bestimmungen auch nicht unabhängig von ihrem konkreten Inhalt ohne weiteres auf die Bundesgesetzgebung beziehen (näher dazu Fastenrath, Inhaltsänderung völkerrechtlicher Verträge ohne Beteiligung des Gesetzgebers – verfassungsrechtliche Zulässigkeit und innerstaatliche Wirkung, in: Geiger [Hrsg.], Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht vor dem Hintergrund zunehmender Verdichtung der internationalen Beziehungen, 2000, S. 93, 96 ff.). Ob die Vertragsänderung der gesetzlichen Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bedarf, richtet sich also allein nach dem Inhalt der Vertragsänderung selbst (im Ergebnis ebenso Rauschning, Kommentierung zu Art. 59 (Zweitbearbeitung) in: Bonner Kommentar (2009), die im konkreten Fall der vorliegenden Änderung des MIGA-Übereinkommens keinen Gegenstand der Bundesgesetzgebung betrifft.

Dass im konkreten Fall ein Vertragsgesetz überflüssig ist, zeigt sich in augenfälliger Weise darin, dass die Änderung völkerrechtlich bereits seit dem 14. November 2010 in Kraft ist und dies unabhängig davon bleibt, ob ein deutsches Vertragsgesetz erlassen wird oder nicht. Es gibt demnach auch keinen besonderen Zeitdruck oder die Notwendigkeit zur Entlastung des Gesetzgebers bei künftigen Änderungen des MIGA-Übereinkommens, mit der die Verordnungsermächtigung in Art. 2 des Vertragsgesetzes begründet wird. Es genügt, die Änderungen des Übereinkommens im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.

#### *4. Grenzen der Zulässigkeit von Verordnungsermächtigungen zum Inkraftsetzen von Vertragsänderungen*

Die in Art. 2 des Entwurfs des Vertragsgesetzes enthaltene Verordnungsermächtigung für künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist positiv lediglich dadurch eingegrenzt, dass sie nur für Änderungen des MIGA-Übereinkommens im Rahmen der in dessen Art. 2 recht weit formulierten Ziele gilt und negativ dadurch, dass Änderungen des Art. 47 des MIGA-Übereinkommens (steuerliche Freistellung der MIGA und ihrer Geschäfte) von der Ermächtigung ausgenommen sind. Damit ist lediglich der Zweck der Verordnungsermächtigung hinreichend klar bestimmt, nämlich das innerstaatliche Inkraftsetzen von Vertragsänderungen zu erleichtern, Inhalt und Ausmaß der Verordnungsermächtigung bleiben aber offen, da die Änderungsklausel des MIGA-Übereinkommens inhaltlich unbegrenzt ist. Damit liegen schon nach Punkt 2.3 RiVeVo die Voraussetzungen für eine Verordnungsermächtigung nicht vor. Ausgeschlossen ist zudem nicht, dass künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens zu überjährigen oder über die Ansätze des laufenden Haushaltsjahres hinausgehenden Finanzierungs- und Garantieverpflichtungen führen, die nur auf formell-gesetzlicher Grundlage eingegangen werden dürfen. Auch können sonstige Gesetze von künftigen Änderungen des MIGA-Übereinkommens betroffen sein, ohne dass die vom Bundesverfassungsgericht (E 8, 155, 171) gesetzten Grenzen für gesetzesändernde Rechtsverordnungen vorliegen (näher dazu Uhle, Kommentierung zu Art. 80 Rn. 7, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], Grundgesetz, 2009). Wenn die Verordnungsermächtigung beibehalten werden soll, müsste sie weiter begrenzt werden etwa in dem Sinne, dass sie Vertragsänderungen nicht erfasst, durch die finanzielle Verpflichtungen Deutschlands erhöht werden oder in bestehende gesetzliche Rechte und Pflichten Einzelner eingegriffen wird.

## **II. Zu den einzelnen Fragen**

1. Die Vertretung Deutschlands im Gouverneursrat obliegt der Bundesregierung. Sie ist dabei allein an das MIGA-Übereinkommen selbst gebunden. Das Parlament kann versuchen, auf das Verhalten des deutschen Vertreters im Gouverneursrat politischen Einfluss zu nehmen und dabei die üblichen parlamentarischen Kontrollmittel einsetzen. Die Umsetzung solcher politischen Zielvorstellungen ist jedoch unabhängig davon, ob künftige Änderungen durch Rechtsverordnung oder Vertragsgesetz in den deutschen Rechtsraum eingeführt werden. Auch ein Vertragsgesetz kann immer nur zuvor getroffene Entscheidungen im Gouverneursrat bestätigen, die Verweigerung der parlamentarischen Zustimmung zu Vertragsänderungen deren Inkrafttreten aber nicht verhindern. Um sicherzustellen, dass bestimmte politische Zielvorgaben von der MIGA eingehalten werden, bedarf es der Verankerung solcher Zielvorstellungen im MIGA-Übereinkommen, die wiederum vom deutschen Vertreter im

Gouverneursrat und damit durch die Bundesregierung vorzuschlagen wären. Das Parlament kann die Bundesregierung insoweit rechtlich nicht binden.

2. Ob die Inkorporation oder Transformation künftiger Änderungen des MIGA-Übereinkommens in nationales Recht durch Rechtsverordnung oder durch Gesetz erfolgen, hat auf die Umsetzungskontrolle entwicklungspolitischer Zielsetzungen des Deutschen Bundestags keinerlei Auswirkungen. Die Änderungen des MIGA-Übereinkommens treten unabhängig von nationalen Umsetzungsakten in Kraft und können deshalb durch diese auch nicht gesteuert werden. Die Kontrolle der MIGA kann nur über die Kontrolle des zuständigen Bundesministers erfolgen. Wenn der Bundestag seine Kontrollmöglichkeiten verbessern will, muss er regelmäßige Berichte über die Geschäftstätigkeit der MIGA vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung anfordern oder auch die regelmäßige Berichterstattung gesetzlich festschreiben.

3. Änderungen des MIGA-Übereinkommens haben stets einen „Vorlauf“, so dass es der Bundesregierung möglich ist, den Bundestag bzw. den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bereits vor dem Beschluss im Gouverneursrat zu unterrichten. Die Bundesregierung kann durch eine entsprechende Bestimmung im Vertragsgesetz zu einer solchen Unterrichtung verpflichtet werden.

4. Die Bundesregierung kann selbst oder über „ihren“ Gouverneur im Rat der MIGA Änderungen des MIGA-Übereinkommens anregen, darunter auch eine Änderung der Bestimmungen über das Verfahren zur Vertragsänderung. Eine solche Änderung müsste sich nicht allein auf die Verlängerung der 90-Tage-Frist beschränken, sondern könnte darüber hinaus ein Ratifikationserfordernis einführen. Ob dies politisch durchsetzbar ist, ist von der Bundesregierung zu beurteilen. Die Änderungsklausel des MIGA-Übereinkommens, die Änderungen ohne parlamentarische Zustimmung und gegen die Stimme des deutschen Gouverneurs ermöglicht, ist nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine Änderung des Übereinkommens gegen den Willen der Bundesregierung kann jedoch mit einem sofortigen Austritt aus der MIGA beantwortet werden, die zeitlich noch vor dem Inkrafttreten der Vertragsänderung wirksam werden kann. Eine solche Kündigung müsste von der Bundesregierung zudem aus Gründen der Organtreue prophylaktisch ausgesprochen werden, wenn die Änderung einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung (im oben unter I.3.b beschriebenen Sinne) betrifft oder das Übereinkommen zu einem politischen Vertrag machen würde. Beides erscheint freilich eher theoretischer Natur. Soweit Deutschland durch eine Vertragsänderung höhere finanzielle Belastungen aus dem Übereinkommen aufgebürdet werden, was gemäß Art. 59 a) MIGA-Übereinkommen der Zustimmung des deutschen Gouverneurs bedarf, so darf dieser seine Zustimmung nur geben, wenn entsprechende gesetzliche Verpflichtungsermächtigungen vorliegen oder sonst eine gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist.