



Ausarbeitung

**Im Fiskalvertrag enthaltene Klagemöglichkeit vor dem EuGH und
Fehlen eines vertraglichen Kündigungsrechts
Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz**



Im Fiskalvertrag enthaltene Klagemöglichkeit vor dem EuGH und Fehlen eines vertraglichen Kündigungsrechts

Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Verfasserinnen: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 86/12, WD 3 – 3000 – 135/12
Abschluss der Arbeit: 10. Mai 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung, WD 11: Europa
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vereinbarkeit der Klagemöglichkeit vor dem EuGH mit dem Grundgesetz	4
2.1.	Die Regelung des Klageverfahrens in Art. 8 Fiskalvertrag	4
2.2.	Unionsrechtliche Grundlage für die Einbindung des EuGH	5
2.2.1.	Voraussetzungen des Art. 273 AEUV	5
2.2.2.	Zulässigkeit der Verhängung von Sanktionen	6
2.3.	Verfassungsrechtliche Bewertung	7
3.	Vereinbarkeit des Fehlens einer geschriebenen Kündigungsmöglichkeit im Fiskalvertrag mit dem Grundgesetz	9
3.1.	Kündigungsmöglichkeiten nach der Wiener Vertragsrechtskonvention	9
3.2.	Verfassungsrechtliche Bewertung	11

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 Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Am 29. März 2012 fand im Bundestag die erste Lesung des Zustimmungsgesetzes zum Fiskalvertrag statt.¹

Der Fiskalvertrag tritt in Kraft, sofern 12 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets die Ratifikationsurkunde hinterlegt haben, frühestens am 1. Januar 2013 (Art. 14 Abs. 2 FiskalV). **Anwendung** findet er nur auf diejenigen **Mitgliedstaaten** der Euro-Zone, die den Vertrag **ratifiziert** haben (Art. 14 Abs. 3 FiskalV). Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages sollen Schritte unternommen werden, um den Fiskalvertrag in den Rechtsrahmen der EU zu überführen (Art. 16 FiskalV).

Im Folgenden wird die Vereinbarkeit der Klagemöglichkeit vor dem Gerichtshof der EU (EuGH) in Art. 8 FiskalV sowie des Fehlens einer geschriebenen Kündigungsmöglichkeit im Fiskalvertrag mit dem Grundgesetz (GG) untersucht.

2. Vereinbarkeit der Klagemöglichkeit vor dem EuGH mit dem Grundgesetz

2.1. Die Regelung des Klageverfahrens in Art. 8 Fiskalvertrag

Die im Fiskalvertrag enthaltene Verpflichtung zur Einführung von Schuldenbremsen ist prozedural durch ein **Klageverfahren vor dem EuGH** abgesichert (Art. 8 FiskalV). Für die Durchführung dieses Klageverfahrens ist die Kommission aufgefordert, Bericht über die Umsetzung der Schuldenbremsen in den Vertragsstaaten zu erstatten. Stellt die Kommission die Nicht-Umsetzung der Schuldenbremse in einem Vertragsstaat fest, sind die drei Vertragsstaaten, die derzeit den Vorsitz im Rat der EU führen (**Dreiervorsitz**), grundsätzlich verpflichtet, innerhalb von drei Monaten Klage vor dem EuGH zu erheben (ergänzendes Protokoll über die Unterzeichnung des Fiskalvertrags). Der EuGH fällt ein Feststellungsurteil über die ausreichende Umsetzung der Schuldenbremse.

Falls ein verurteilter Mitgliedstaat die Schuldenbremse nach einem Urteil des EuGH weiterhin nicht umsetzt, verpflichten sich die Vertragsstaaten mit dem Fiskalvertrag, ein **weiteres Klageverfahren** vor dem EuGH anzustrengen, in dem finanzielle Sanktionen in Form eines **Pauschalbetrages oder Zwangsgeldes** bis zu einer Höhe von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verhängt werden können. Weder der Fiskalvertrag noch das dazugehörige Protokoll spezifizieren, welchen Vertragsstaaten die Klagepflicht zukommt.

1 Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BT-Drs. 17/9046.

2.2. Unionsrechtliche Grundlage für die Einbindung des EuGH

Die Einbindung des EuGH in den völkerrechtlichen Fiskalpakt erfolgt auf der Grundlage des **Art. 273 AEUV**², der eine Zuständigkeit des EuGH für Schiedsverträge der Mitgliedstaaten der EU konstituiert. Der EuGH wird über Art. 273 AEUV nicht als Schiedsgericht, sondern als **Unionsorgan** tätig.³ Das Verfahren richtet sich nach der Satzung und der Verfahrensordnung des EuGH.⁴ Die **praktische Bedeutung** von Art. 273 AEUV war bislang gering. Schiedsverträge sind nur vereinzelt geschlossen worden, und der EuGH ist auf der Grundlage von Art. 273 AEUV noch nie angerufen worden.⁵ Einen praktischen Bedeutungszuwachs hat Art. 273 AEUV im Jahr 2010 durch die Gründung der **Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)** erfahren, da der EuGH für die Beilegung von Streitigkeiten im Rahmen der EFSF für zuständig erklärt wurde. Auch der Vertrag zur Einrichtung des **Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)** enthält eine Zuständigkeitsvereinbarung hinsichtlich des EuGH.

2.2.1. Voraussetzungen des Art. 273 AEUV

Art. 273 AEUV nennt drei Voraussetzungen für die Begründung der Zuständigkeit des EuGH: (1) Es muss sich um eine **Streitigkeit zwischen Mitgliedstaaten** handeln. (2) Die Streitigkeit muss mit dem **Gegenstand der (europäischen) Verträge in Zusammenhang** stehen. (3) Der Schiedsvertrag muss **wirksam** sein. An diesen Voraussetzungen muss sich jede Einbindung des EuGH zur Streitbeilegung in außervertraglichen Kontexten messen lassen.

(1) Was die **erste Voraussetzung** betrifft, ist bezogen auf den Fiskalvertrag festzuhalten, dass die gewählte Ausgestaltung des Klagerechts, nach der die Mitgliedstaaten individuell oder kumulativ ein Klageverfahren vor dem EuGH einleiten können, konform mit Art. 273 AEUV ist.

Art. 273 AEUV setzt zudem „**Streitigkeiten**“ der Mitgliedstaaten voraus. Der Begriff „Streitigkeit“ wird dabei weit interpretiert: Es reicht aus, wenn an der Auslegung oder Anwendung einer die Mitgliedstaaten bindenden Norm bzw. an den Pflichten eines Mitgliedstaats Zweifel bestehen.⁶ Nach den bisherigen Anwendungsfällen des Art. 273 AEUV ist der EuGH funktional als klassisches Schiedsgericht für jeweils *alle* im Zusammenhang mit den jeweiligen Verträgen auftretenden Rechtsstreitigkeiten betraut worden. Wie auch der Juristische Dienst des Rates in einem Gutachten festgestellt hat, schließen jedoch weder Wortlaut noch Sinn und Zweck der Vorschrift des

2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

3 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 273 AEUV, Rdnr. 1.

4 Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 273 AEUV, Rdnr. 2, Loseblatt, Stand: August 2011.

5 Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 273 AEUV, Rdnr. 3, Loseblatt, Stand: August 2011; Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 273 AEUV, Rdnr. 5.

6 Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 273 AEUV, Rdnr. 8, Loseblatt, Stand: August 2011; Pache, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2011, Art. 273 AEUV, Rdnr. 4.

Art. 273 AEUV aus, den EuGH lediglich für *bestimmte, antizipierte* Verletzungen eines Vertrags (hier: Nicht-Umsetzung der Schuldenbremse) für zuständig zu erklären.⁷

(2) Die Streitigkeit müsste gemäß den Voraussetzungen des Art. 273 AEUV **zweitens** „mit dem **Gegenstand der Verträge in Zusammenhang**“ stehen. Auch an den Zusammenhang mit dem Gegenstand der Unionsverträge werden in der Rechtswissenschaft keine hohen Anforderungen gestellt. Es reiche aus, wenn ein objektiv bestimmbarer Zusammenhang zwischen der Streitigkeit und den Tätigkeiten und Zielen der Union bestehe.⁸ Mit dem Fiskalvertrag soll nach der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 9. Dezember 2011 die **Stabilität und Einheit der Wirtschafts- und Währungsunion** und der EU insgesamt gefördert werden. Die **haushaltspolitische Disziplin**, eine **vertiefte Integration des Binnenmarktes** sowie ein stärkeres Wachstum, eine größere Wettbewerbsfähigkeit und ein stärkerer sozialer Zusammenhalt sollen unterstützt werden. Der Fiskalvertrag verfolgt damit die gleichen Ziele, die auch der WWU und der EU insgesamt zugrundeliegen, und die insbesondere im Verfahren der multilateralen Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gem. Art. 121 AEUV und im Defizitverfahren gem. Art. 126 AEUV zum Ausdruck kommen. Dies spricht für die Annahme, dass die Überwachung der Umsetzung der nationalen Schuldenbremsen durch den EuGH in Zusammenhang mit dem Gegenstand der Verträge gem. Art. 273 AEUV steht, so dass auch diese grundlegende Voraussetzung des Art. 273 AEUV nach hiesiger Einschätzung erfüllt ist. Demgegenüber vertritt *Kube* die Auffassung, dass der erforderliche Zusammenhang zwischen dem Gegenstand der Verträge und der Streitigkeit beim Fiskalvertrag fehle.⁹

2.2.2. Zulässigkeit der Verhängung von Sanktionen

Deutschland setzte sich in den Vertragsverhandlungen dafür ein, dem EuGH im Schiedsverfahren die Möglichkeit zu geben, einen Mitgliedstaat zu sanktionieren. Eine solche **Sanktionsmöglichkeit** ist nun in Art. 8 Abs. 2 FiskalIV vorgesehen. Vergleichbar mit dem Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258, 259, 260 AEUV kann der EuGH in dem Fall, dass ein verurteilter Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus dem Urteil nicht nachkommt, erneut von einem anderen Vertragsstaat mit dem Fall befasst werden. Der EuGH kann in einem zweiten Urteil dem betroffenen Vertragsstaat einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld bis zu einer Höhe von 0,1 % des BIP auferlegen. Diese Sanktionsmöglichkeit begegnet **keinen unionsrechtlichen Bedenken**. Dies ergibt sich daraus, dass der EuGH im Verfahren nach Art. 273 AEUV dasjenige materielle Recht anwendet, das von den Parteien vertraglich festgelegt wurde.¹⁰ Auch der Juristische Dienst

7 Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 26. Januar 2012, 5788/12 LIMITE, S. 4.

8 Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 273 AEUV, Rdnr. 7; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 273 AEUV, Rdnr. 11, Loseblatt, Stand: August 2011; Schwarze, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 239 EGV, Rdnr. 3; Pache, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2011, Art. 273 AEUV, Rdnr. 4; Frenz, Handbuch Europarecht, Band 5, 2010, Rdnr. 3172; Borchardt, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 5. Auflage 2010, Art. 273 AEUV, Rdnr. 4.

9 Kube, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, Wertpapiermitteilungen (WM) 2012, S. 245 (251).

10 Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, 2010, Kapitel 19, Rdnr. 3175; Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 273 AEUV, Rdnr. 10; Schwarze, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 239 EGV, Rdnr. 4.

des Rates kam in einem Gutachten vom 26. Januar 2012 zu dem Schluss, dass dem EuGH in einem Schiedsverfahren nach Art. 273 AEUV auch die Verhängung finanzieller Sanktionen aufgegeben werden könne.¹¹ Der Juristische Dienst begründet dies im Wesentlichen damit, dass dem EuGH schon grundsätzlich die Befugnis zur Verhängung von finanziellen Sanktionen gemäß Art. 260 AEUV zukomme.

2.3. Verfassungsrechtliche Bewertung

Eine verfassungsrechtliche Bewertung der Klagemöglichkeit vor dem EuGH bei Nicht-Umsetzung der Schuldenbremse in nationales Recht kann an zwei Punkten ansetzen: Zum einen kann man – wie beispielsweise *Kube*¹² und *Lorz*¹³ unter Berufung auf das Urteil des BVerfG zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm vom 7. September 2011¹⁴ argumentieren, dass die deutschen Staatsorgane auf die Einhaltung des Unionsrechts verpflichtet sind. Es bestehe eine verfassungsrechtliche Pflicht, die Funktionsfähigkeit der Unionsrechtsordnung zu wahren. Geht man jedoch davon aus, dass sich die Klagemöglichkeit vor dem EuGH im Rahmen des bislang geltenden Unionsrecht hält (s. Ziffer 2.2.), kann der Fiskalvertrag jedenfalls nicht unter dem Gesichtspunkt verfassungswidrig sein, dass er die Unionsrechtsordnung unterminiert.

Die im Fiskalvertrag vorgesehene Klagemöglichkeit vor dem EuGH ist verfassungsrechtlich zum anderen an der grundgesetzlich über das Demokratieprinzip geschützten **Budgethoheit der Parlamente** zu messen. In seinem Urteil vom 7. September 2011 (s. oben) verlangt das BVerfG, dass sich der Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung nicht dadurch entziehen dürfe, dass er oder künftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben könnten. *Fisahn* argumentiert in seiner Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. Mai 2012, dass das „Nicht-Verfassungsorgan“ EuGH „über den Inhalt des Grundgesetzes“ entscheide.¹⁵ Dies sei mit der zu wahrenen **Verfassungsidentität** nicht vereinbar.

Die Mehrheit der Sachverständigen in den Anhörungen im Bundesrat und im Bundestag argumentieren in die entgegengesetzte Richtung. Dabei wird zum einen mit dem **Zweck des Fiskalvertrages** argumentiert. So geht *Möllers* davon aus, dass der Fiskalvertrag gerade den Zweck verfolge, die Autonomie des deutschen Haushaltsgesetzgebers zu stärken, da das Risiko einer Belastung der Geberstaaten des ESM verringert werde.¹⁶ Zudem müsse eine Beschränkung der durch

11 Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 26. Januar 2012, 5788/12 LIMITE, S. 9.

12 Kube, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, WM 2012, S. 245 (251).

13 Lorz, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Bundesrat am 25. April 2012, S. 27.

14 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, online abrufbar unter:
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html (letzter Abruf: 9. Mai 2012).

15 Fisahn, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.5.2012 zum Fiskalvertrag u.a., S. 3. Alle genannten Stellungnahmen aus der Anhörung des Haushaltsausschusses des Bundestages sind über die Internet-Seite des Bundestages online abrufbar:
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoeungen/Fiskalpakt_und_ESM/Stellungnahmen/index.html (letzter Abruf: 9. Mai 2012).

16 Möllers, Stellungnahme zur Anhörung des Bundesrates am 25.4.2012 – Gesetzespaket zum Fiskalpakt, ESM-Vertrag und zur Änderung von Artikel 136 AEUV, S. 3.

Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG nicht absolut geschützten Budgethoheit der Parlamente des Bundes und der Länder in Form des Fiskalvertrages nicht als eine vom BVerfG ausgeschlossene Fremdbestimmung durch andere Hoheitsträger verstanden werden, sondern als eine Form der zulässigen Selbstverpflichtung des demokratischen Gesetzgebers.¹⁷ *Lorz* meint sogar, dass es sich beim Fiskalvertrag um dasjenige Vorhaben handelt, dass sich in besonderer Weise auf Vorgaben des GG stützen könne, weil es den Versuch unternehme, die Stabilitätsunion wiederherzustellen und zu wahren.¹⁸ *Wendt* geht davon aus, dass zwar durch das über den nationalen Gesetzgeber gesetzte Verfahren vor dem EuGH mit einem Sanktions- und Korrekturmechanismus die nationale Haushaltsautonomie eingeschränkt werde; der innerste Kern des Grundgesetzes – also die Verfassungsidentität – sei jedoch nicht betroffen.¹⁹ Der Sachverständige begründet dies damit, dass das GG heute schon in Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG die Verpflichtung zu einer Schuldentilgungsregelung vorsehe. Er stuft die Einschränkung der nationalen Haushaltsautonomie deswegen als „letztlich relativ geringfügige Überlagerung und Modifizierung“ des GG ein.²⁰

Lorz begründet seine Auffassung vor allem rechtsdogmatisch damit, dass sich die Bundesrepublik Deutschland mit dem Fiskalvertrag zwar völkerrechtlichen Bindungen unterwerfe. Hierdurch würden jedoch keine verfassungsrechtlichen Probleme entstehen, da nicht etwa „ein Verzicht auf die Änderung verfassungsrechtlicher Vorschriften mit quasi-dinglicher Wirkung erfolgt“²¹ (zur Einordnung des Fiskalvertrages in die Normenhierarchie des deutschen Rechts s. Ziffer 3.2.). *Lorz* stellt hierfür darauf ab, dass es sich bei der Begründung der Zuständigkeit des EuGH im Fiskalvertrag um eine im Völkerrecht übliche Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit eines internationalen Spruchkörpers handele. Im Falle eines gegen Deutschland ergehenden Urteils bedürfe dieses der Umsetzung; hieran ändere auch die vorgesehene Sanktionsmöglichkeit nichts. Den Urteilen des EuGH komme keine Durchgriffswirkung zu.²²

Diese Argumente sprechen gegen die Auffassung von *Fisahn*, in der im Fiskalvertrag vorgesehene Klagemöglichkeit bei Nicht-Umsetzung der Schuldenbremse in nationales Recht einen Verstoß gegen das GG zu sehen.

17 Möllers, a.a.O., S. 4.

18 Lorz, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundesrat am 25.4.2012, S. 5 f.

19 Wendt, Stellungnahme zum Themen- und Fragenkatalog zur Anhörung des Bundesrates, S. 5.

20 Wendt, a.a.O., S. 5

21 Lorz, a.a.O., S. 5.

22 Lorz, a.a.O., S. 19 f.

3. Vereinbarkeit des Fehlens einer geschriebenen Kündigungsmöglichkeit im Fiskalvertrag mit dem Grundgesetz

3.1. Kündigungsmöglichkeiten nach der Wiener Vertragsrechtskonvention

Die **Wiener Vertragsrechtskonvention**²³ (**WVK**), deren Inhalt überwiegend als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist,²⁴ 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.²⁵ Daneben gibt es aber auch Stimmen in der Literatur, die vertreten, dass auf unbestimmte Zeit geschlossene Verträge einseitig zu kündigen sein müssten, da sich kein Staat für immer binden und seine Souveränität in dieser Beziehung nicht aufgeben wolle.²⁶

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.

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

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

25 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.

26 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.

Die Frage, wann sich eine Rücktrittsmöglichkeit aus der „Natur des Vertrages“ herleiten lässt, ist umstritten.²⁷ 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.²⁸ 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**.²⁹ 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.³⁰ Ein solcher Austritt aus der 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.³¹ Umstritten aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts ist, ob weitere materielle Voraussetzungen vorliegen müssten.³²

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

28 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.

29 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.

30 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/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 50 EUV, Rdnr. 4; vgl. hierzu auch [REDACTED], Zur rechtlichen Zulässigkeit des Austritts von Mitgliedstaaten aus der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 11 – 3000 – 188/11.

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

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

3.2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Art. 32 und 59 GG gestatten Bund und ggf. Ländern, völkerrechtliche Verträge mit auswärtigen Staaten abzuschließen. Keine Bestimmung des GG verlangt für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages, dass dieser eine ausdrückliche einseitige Kündigungsmöglichkeit vorsieht. Aus den Bestimmungen des GG über völkerrechtliche Verträge lässt sich deswegen kein Verstoß gegen das GG herleiten.

Fisahn geht in seiner Stellungnahme für die Expertenanhörung im Haushaltsausschuss am 7. Mai 2012 als einziger Sachverständiger davon aus, aus der Tatsache, dass der Fiskalvertrag nur unter den eingeschränkten Bedingungen der Wiener Vertragsrechtskonvention einseitig kündbar sei, folge, dass sich der Verfassungsgeber über die völkerrechtliche Verpflichtung des Fiskalvertrages der Möglichkeit der Verfassungsänderung begeben. Hierin sieht er einen Verstoß gegen „die Volkssouveränität und das Demokratieprinzip, die in der Selbstgesetzgebung der Verfassung eine hohe Ausprägung“ erhalten hätten.³³ In einem Aufsatz vom März 2012 vertreten *Fisahn und Bovenschulte* die Auffassung, dass durch die fehlende geschriebene Kündigungsmöglichkeit Deutschland die Hoheit über wesentliche Teile der Finanzverfassung verliere.³⁴

Gegen diese Auffassung spricht, dass das Vertragsgesetz zum **Fiskalvertrag** in der deutschen Normenhierarchie im **Rang eines einfachen Gesetzes**, also unter dem Grundgesetz steht.³⁵ Eine einfachgesetzliche Verpflichtung kann den deutschen Verfassungsgeber jedoch nicht davon abhalten, die Verfassung unter den Voraussetzungen des GG mit Zweidrittelmehrheiten zu ändern. Es ist also unzutreffend, wenn *Fisahn* davon ausgeht, dass sich der Verfassungsgeber mit dem Fiskalvertrag der Möglichkeit einer Verfassungsänderung begeben. Zwar sind zweifelsohne Verstöße gegen völkervertragliche Verpflichtungen, wie beispielsweise die Verpflichtung zur Einführung von Schuldenbremsen, aus unterschiedlichen politischen und rechtlichen Gründen zu vermeiden (keine Unterminierung des Vertragsregimes, Verhinderung der Verhängung von Sanktionen etc.). Die Abschaffung der Schuldenbremse im deutschen Recht hätte trotz des Völkerrechtsverstößes gleichwohl innerstaatlich Bestand. Darauf verweist z. B. auch *Herrmann* in seiner Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss am 7. Mai 2012: „Dem deutschen Gesetzgeber bleibt es damit möglich, mit dem VSKS [= Fiskalvertrag]³⁶ unvereinbare Haushaltsgesetze zu erlassen. Auch die Nicht-Einführung oder Nicht-Beibehaltung verfassungsrechtlicher Regeln, die

33 *Fisahn*, Stellungnahme vom 4. Mai 2012 zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.5.2012 zum Fiskalvertrag u.a., S. 3, Ziffer 4. S. auch *Süddeutsche Zeitung* vom 9. Mai 2012, „Klage gegen den Fiskalpakt“ mit Zitat *Fisahn*: „Durch die ‚Ewigkeitsklausel‘ des Vertrages werde überdies die Souveränität des Gesetzgebers ausgehebelt.“

34 *Bovenschulte/Fisahn*, Fiskalpakt entmachtet Bundestag, März 2012, online abrufbar unter: <http://forum-dl21.de/service/BovenschulteFisahn-FiskalpaktentmachtetBundestag1.pdf> (letzter Abruf: 2. Mai 2012).

35 S. hierzu [REDACTED], Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – Mehrheitserfordernis in Bundestag und Bundesrat, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 069/12, WD 11 – 3000 – 048/12, S. 19; so z. B. auch die Sachverständigen Häde, Calliess und Mayer in der Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. Mai 2012, s. die Stellungnahme von Häde, S. 2; die Stellungnahme von Calliess, S. 16; die Stellungnahme von Mayer, These 4. Allgemein zum Rang der Vertragsgesetze im deutschen Recht: Rojahn, in: von Münch (Begr./Kunig (Hrsg.)), GG, Bd. 1, 6. Auflage 2012, Art. 59, Rdnr. 44.

36 Anmerkung der Verfasserinnen.

die Vorgaben des VSKS umsetzen, kann nur mit Sanktionen durch den Gerichtshof der Europäischen Union belegt, aber nicht innerstaatlich erzwungen werden. Schlussendlich steht der Bundesrepublik Deutschland jedenfalls über den Austritt aus der Europäischen Union gemäß Art. 50 EUV ein Weg offen, der auch die Bindung an den VSKS hinfällig oder doch zumindest kündbar machen würde.“

Der von *Fisahn* behauptete Verstoß gegen das Demokratieprinzip des GG liegt folglich nicht vor.

