

ESM in weiter Ferne?

Bundespräsident *Gauck* hat letzte Woche dem Bundesverfassungsgericht auf dessen Ersuchen hin zugesagt, den ESM einstweilen nicht zu ratifizieren. Das Gericht braucht Zeit, um angekündigte resp. bereits vorliegende Eilanträge gegen den ESM zu prüfen. Ohne deutsche Ratifizierung aber kann der ESM nicht zum 1. Juli 2012 in Kraft treten. Die Verzögerung durch die Befassung des Bundesverfassungsgerichts soll dem Vernehmen nach – allenfalls – bei Tagen oder Wochen liegen. Das dürfte Wunschdenken sein. Wahrscheinlich ist eine Verzögerung um Monate.

Warum? Für eine Begründung muss man sich auf die genaue Verfahrenssituation einlassen:

Die Zusage des Bundespräsidenten, den ESM nicht zu ratifizieren, gilt zunächst, bis das Bundesverfassungsgericht über den Eilantrag entschieden hat. Das Bundesverfassungsgericht kann dem Eilantrag stattgeben oder ihn verwerfen. Gibt es ihm nicht statt, kann der Bundespräsident den ESM ratifizieren. Gibt es ihm hingegen statt, bleibt die Ratifizierung weiterhin – bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens, also der Entscheidung in der Sache – gestoppt.

In Konstellationen dieser Art sympathisiert das Bundesverfassungsgericht typischerweise mit der Aussetzung der Ratifizierung. Der Grund dafür liegt in der Hinderung einer vorzeitigen völkerrechtlichen Bindung. Sonst könnte der Fall eintreten, dass Deutschland sich „nach außen“, also völkerrechtlich, durch Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch den Bundespräsidenten bereits abschließend gebunden hat, während das Bundesverfassungsgericht womöglich erst viel später feststellen kann, dass eine Zustimmung „nach innen“, also verfassungsrechtlich, ganz oder teilweise gar nicht zulässig war. Aus der völkerrechtlichen Bindung käme man dann nicht mehr heraus. Der ESM wäre in jedem Fall in Kraft und zu bedienen. Das Bundesverfassungsgericht wäre desavouiert.

Etwas anderes nimmt das Gericht regelmäßig nur dann an, wenn der Eilantrag von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Das dürfte vorliegend beides nicht der Fall sein. Dann aber verbleibt es im Rahmen der vom Gericht zu treffenden Abwägungsentscheidung voraussichtlich bei der beschriebenen Regel, dass vorzeitige völkerrechtliche Bindungen grundsätzlich zu vermeiden sind. Bei der EFSF als Vorgängerin des ESM wurde zwar abweichend entschieden. Allerdings wurde die EFSF auch nicht durch völkerrechtlichen Vertrag begründet, sondern privatrechtlich. Und, vor allem, sollte die EFSF von Anfang an und unbestritten nur temporär arbeiten, während der ESM die „Lücke im institutionellen Gefüge der Währungsunion“ (*K. Regling*) nunmehr auf Dauer ausfüllen soll – das ist etwas qualitativ anderes, selbst wenn innerstaatliche Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages diesen Prozess flankieren.

In jedem Fall ist im Anschluss an das Eilverfahren ein umfängliches Hauptsacheverfahren zu erwarten. Für den Fall, dass der Eilantrag erfolglos gewesen sein wird, also zu diesem Zeitpunkt bereits ratifiziert ist, trägt es mehr retrospektiven Charakter; der ESM ist ja dann bereits in Kraft, und das Bundesverfassungsgericht kann nur noch innerstaatliche Kautelen anmahnen. Für den Fall, dass der Eilantrag – wie von uns angenommen – erfolgreich gewesen sein wird, darf der Bundespräsident bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens nicht ratifizieren. Dann aber gehen aller Voraussicht nach Monate ins Land, nicht Tage oder Wochen. Selbst bei Fokussierung des

Gerichts auf dieses wichtige Verfahren dürfte eine Entscheidung in der Hauptsache frühestens Richtung Jahreswende zu erwarten sein.

Die mehrmonatige Verzögerung des ESM ist dabei durchaus riskant. Mit ihr wankt das Herzstück der Euro-Rettung: der permanente und 700 Milliarden Euro schwere Rettungsfonds, mit dem die Investoren fest rechnen. Ohne Deutschland kann der ESM nicht in Kraft treten. Denn dafür bedarf es 90 % des ESM-Stammkapitals (630 Mrd. Euro). Deutschland trägt gut 27 % dieses Kapitals (190 Mrd. Euro) und ist somit unverzichtbar.

Solange der ESM nicht arbeiten kann, muss behelfsweise die EFSF erhalten, die im Juli 2013 ausläuft. Problematisch könnte werden, dass die „Feuerkraft“ der EFSF nicht mehr sehr stark ist. Ursprünglich bei 440 Mrd. Euro liegend, verfügt die EFSF heute nur noch über etwa 248 Mrd. Euro. Abzüglich Spanien (bis zu 100 Mrd. Euro), Griechenland (20 Mrd. Euro) und Zypern (10 Mrd. Euro) bleiben nur noch 118 Milliarden Euro übrig. Die Aussicht, dass diese Summe uns über die nächsten Monate tragen muss, wird die Märkte kaum beruhigen. Im Gegenteil muss damit gerechnet werden, dass Investoren und Privatleute noch mehr Geld aus den Peripherieländern abziehen und die Zinsen dadurch weiter steigen.

Im Notfall könnte die EFSF auch mehr als die ursprünglich vorgesehenen 440 Mrd. Euro Hilfen vergeben. Dafür müssten die Kapitalgeber der EFSF (das sind internationale Investoren) sich künftig aber auch auf die Garantien solcher Länder verlassen, die nicht über ein AAA-Rating verfügen. De facto würde die EFSF damit auf ihr AAA-Rating verzichten. Das ist denkbar, würde die Hilfskredite aber wesentlich verteuern.

Oliver Sauer und Dr. Bert Van Roosebeke, CEP Freiburg