

Ilmar Selge

Die Entscheidung des estnischen Staatsgerichts zum ESM-Vertrag

1. Antrag des Rechtskanzlers vom 12. März 2012 Nr. 8,

Urteil vom 12. Juli 2012

Die Medien in Estland haben mit großer Aufmerksamkeit den Prozess verfolgt, der zum Beschluss des Staatsgerichtshofs¹ führte, der an dieser Stelle vorgestellt werden soll. Der Staatsgerichtshof entschied, dass der vom Rechtskanzler angefochtene Artikel 4 Abs. 4 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus verfassungsmäßig ist. Die Vollversammlung des Staatsgerichtshofs hat mit dem Beschluss vom 12. Juli 2012 dem Antrag des Rechtskanzlers, den Artikel 4 Abs. 4 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMV) als unvereinbar mit dem Grundgesetz der Republik Estland zu erklären, nicht stattgegeben. Nach Einschätzung des Staatsgerichtshofs schränkt der angefochtene Artikel zwar die Finanzzuständigkeit des Parlaments, das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates und die Souveränität Estlands ein, doch sei diese Einschränkung gerechtfertigt.²

2. Sachverhalt, Verfahren

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 16./17. Dezember 2010 haben die Mitgliedsstaaten der EU ein Übereinkommen getroffen, demzufolge ein ständiger Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eingerichtet werden muss. Auf derselben Tagung haben die Mitglieder der EU festgelegt, dass der Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dahin geändert werden soll, dass die Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebiets autorisiert werden, den Stabilitätsmechanismus einzurichten.³ Der estnische Finanzminister hat den Vertrag über den ESM am 11. Juli 2011 unterzeichnet. Am 9. Dezember 2011 haben die Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rates die Vertragsänderung des ESM vereinbart.

Die Regierung der Republik Estland hat am 2. Februar 2012 die Verfügung Nr. 60 „Über die Annahme des Gesetzesentwurfes des ESM-Vertrages und Erteilung der Vollmacht“⁴ erlassen. Mit der Verfügung wurde der Gesetzesentwurf angenommen und der ständige Vertreter Estlands bei der EU bevollmächtigt, diesen zu unterzeichnen. Am 2. Februar 2012 unterschrieb der Vertreter Estlands in Brüssel den geänderten ESMV.⁵ Laut Plan sollte der ESMV im Juli 2012 in Kraft treten. Am 12. März 2012 wandte sich der Rechtskanzler mit dem Antrag, Artikel 4 Abs. 4 des ESMV mit dem Prinzip der parlamentarischen Demokratie, das sich aus dem Grundgesetz der Republik Estland § 1

¹ Die Aufzeichnung der Sitzung des entsprechenden Staatsgerichtshofs ist abrufbar unter <<http://uudised.err.ee/index.php?06252620>>; 20.09.2012.

² Sondervoten der Mitglieder des Staatsgerichtshofs sind abrufbar unter <<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-6-12>>; 20.09.2012.

³ Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 16./17. Dezember 2010), Nr. EUCO 30/1/10 REV 1, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf>; 20.09.2012.

⁴ RT II, 07.02.2012, 1.

⁵ <<http://www.european-council.europa.eu/media/582876/03-tesm2.et12.pdf>>.

Abs. 1 und § 10 ergibt, sowie mit den § 65 Punkt 10 und § 115 für unvereinbar zu erklären,⁶ an den Staatsgerichtshof. Der Senat des Staatsgerichtshofs zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit leitete mit seiner Verfügung am 22. März 2012⁷ die Sache an den Gemeinsamen Senat (*Riigikohtu üldkogu*) des Staatsgerichtshofs weiter. Der Gemeinsame Senat hat Stellungnahmen von Experten über die Verfassungsmäßigkeit des Artikels 4 Abs. 4 des ESMV eingeholt. Die Stellungnahmen lieferten Dr. Anneli Albi, der Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie der Estonian Business School, die Rechtsakademie der Universität Tallinn, die Fakultät für Sozialwissenschaften der TU Tallinn und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Tartu.

3. Umstrittene Bestimmung

Aufgrund des ESMV wird Finanzhilfe in der Regel mit Einverständnis der Vertragsparteien des Abkommens gewährt.

Artikel 4 „Aufbau und Abstimmungsregeln“ Abs. 4 ESMV setzt die Möglichkeit eines Dringlichkeitsverfahrens fest:

Abweichend von Absatz 3 wird in Fällen, in denen die Europäische Kommission und die EZB beide zu dem Schluss gelangen, dass die Unterlassung der dringlichen Annahme eines Beschlusses zur Gewährung oder Durchführung von Finanzhilfe in aller Eile gemäß der Regelung in den Artikeln 13 bis 18 die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets bedrohen würde, ein Dringlichkeitsabstimmungsverfahren angewandt. Die Annahme eines Beschlusses in gegenseitigem Einvernehmen durch den Gouverneursrat gemäß Artikel 5 Absatz 6 Buchstaben f und g und durch das Direktorium nach diesem Dringlichkeitsverfahren erfordert eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen.

Wird das in Unterabsatz 1 genannte Dringlichkeitsverfahren angewandt, so wird eine Übertragung vom Reservefonds und/oder vom eingezahlten Kapital in einen Notfallreservefonds vorgenommen, um einen zweckbestimmten Puffer zur Abdeckung der Risiken zu bilden, die sich aus der im Dringlichkeitsverfahren gewährten Finanzhilfe ergeben. Der Gouverneursrat kann beschließen, den Notfallreservefonds aufzulösen und seinen Inhalt auf den Reservefonds und/oder das eingezahlte Kapital rückzuübertragen.⁸

Folglich ermöglicht der Artikel 4 Abs. 4 des ESMV in dem Ausnahmefall, dass die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets in Gefahr ist, einer Vertragspartei (Staat) des Abkommens im Dringlichkeitsverfahren Finanzhilfe zu gewähren, wobei dies durch einen Beschluss mit mindestens 85% der Stimmen voraussetzt. Dies bedeutet, dass die Hilfe auch gegen den Willen der Republik Estland gewährt werden kann.

⁶ Abrufbar unter

<http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_taotlus_nr_8_riigikohtule_euro_opa_stabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf>.

⁷ RKPJK 22. März 2012 Verfügung -4-1-6-12, abrufbar unter <<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222544265>>.

⁸ <<http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>>; 20.09.2012.

4. Wesentliche Punkte des Urteils des Staatsgerichts

Um die Sache zu behandeln, besprach der Gemeinsame Senat zunächst das Wesen des ESM (I). In der Folge prüfte der Gemeinsame Senat den Antrag des Rechtskanzlers auf Übereinstimmung mit den geltenden Gesetzen und bestimmte den Umfang der Kontrolle des Antrags des Rechtskanzlers (II). Der Gemeinsame Senat fand einschlägige Prinzipien des Grundgesetzes und untersuchte ihre Verletzung (III). Ebenfalls erläuterte der Gemeinsame Senat das Ziel des Artikels 4 Abs. 4 des ESMV und untersuchte seine Legitimität (IV). Danach überprüfte der Gemeinsame Senat die Proportionalität des sich aus dem Artikel 4 Abs. 4 des ESMV ergebenden Eingriffes (V). Im Teil VI fasste der Gemeinsame Senat die wichtigsten Punkte des Urteils zusammen. Im Teil VII behandelte der Gemeinsame Senat die Fragen, die mit der Ratifizierung des ESMV in Verbindung stehen, und im Teil VIII wurden diejenige Aspekte erörtert, die mit der Zugehörigkeit zur EU in Verbindung stehen.

Der Gemeinsame Senat behandelte das Wesen des ESM und die sich daraus für Estland ergebenden Verpflichtungen. Der Gemeinsame Senat kam zunächst zu dem Schluss, dass mit Beginn der Aktienzeichnung die Obergrenze der Verpflichtungen eines Mitgliedstaates bereits festgelegt wurde. Estland verpflichtet sich, Aktien in Höhe von 0,1860% des dem ESM versprochenen Aktienkapitals zu zeichnen. Die Höhe des Anteils Estlands beträgt dabei 1,302 Mrd. Euro. Der Vertrag legt fest, wann und wie das Kapital eingezahlt werden soll, im Falle Estlands sollen 148,8 Millionen Euro innerhalb von 5 Jahren eingezahlt werden. Der Vertrag regelt die Bedingungen, unter denen der ESM das Kapital bei dem Mitgliedstaat abrufen kann; im Fall Estlands beträgt die entsprechende Summe 1,1532 Mrd. Euro.

Der Gemeinsame Senat hat entschieden, dass der Antrag des Rechtskanzlers zulässig ist. Der ESMV ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den der Rechtskanzler, ausgehend von § 123 Abs. 1 Grundgesetz und § 6 Abs. 1 Punkt 4 des Gesetzes über das Gerichtsverfahren in Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (*Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus*), anzufechten befugt war. Der Gemeinsame Senat machte geltend, dass der ESM nicht zum Primärrecht oder zum abgeleiteten Recht gehört. Der Rechtskanzler hat nicht die Verfassungsmäßigkeit des ESMV als Ganzem angefochten, sondern lediglich Artikel 4 Abs. 4 des ESMV. Daher ist der Gemeinsame Senat in dieser Klage auch nur befugt, eben diese Bestimmung zu prüfen.

Der Gemeinsame Senat erklärte, dass Artikel 4 Abs. 4 des ESMV die finanzielle Zuständigkeit des Parlaments (*Riigikogu*) einschränkt, die in § 65 Punkt 6 Grundgesetz in Verbindung mit § 115 Abs. 1 Grundgesetz und § 65 Punkt 10 Grundgesetz in Verbindung mit § 121 Punkt 4 Grundgesetz festgelegt und mit den Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaats verbunden ist. Mit der Ratifizierung des ESMV vollzieht das Parlament das Recht ausgehend von seiner finanziellen Zuständigkeit und übernimmt für Estland materielle Verpflichtungen. Damit schränkt das Parlament die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu treffen, ein, denn die bereits getroffenen Entscheidungen reduzieren die Vermögensressourcen. Zugleich verletzt dies die finanzielle Souveränität des estnischen Staates, die sich aus der Präambel des Grundgesetzes und dem § 1 ergibt, da damit indirekt das Entscheidungsrecht des Volkes eingeschränkt wird. Artikel 4 Abs. 4 des ESMV verletzt die Finanzzuständigkeit des Parlaments, die damit verbundene finanzielle Souveränität des Staates und das Grundprinzip des demokratischen Rechtsstaates, da auf Verlangen des ESM in der Zukunft das abrufbare Kapital (in der Höhe von bis zu 1,1532 Mrd. Euro) gezahlt werden soll.

Im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Bestimmung hat der Gemeinsame Senat den Eingriff in die Prinzipien des Grundgesetzes und deren Ziele untersucht. Dem Gemeinsamen Senat zufolge ist das Ziel des Artikels 4 Abs. 4 ESMV zu gewährleisten, dass in einer Notsituation die Entscheidungsmechanismen des ESM effektiv sind, um eine Gefahr für die wirtschaftliche und finanzielle Nachhaltigkeit abzuwenden. Der Gemeinsame Senat stellte fest, dass dieses Ziel den Eingriff in die Finanzzuständigkeit, die sich aus § 65 Punkt 6 Grundgesetz in Verbindung mit § 115 Abs. 1 Grundgesetz und § 65 Punkt 10 Grundgesetz in Verbindung § 121 Punkt 4 Grundgesetz ergibt, in den Grundsatz des demokratischen Staates, der aus § 10 Grundgesetz folgt, und in den Souveränitätsgrundsatz, der in § 1 Grundgesetz begründet ist, rechtfertigt.

Das Ziel des Artikels 4 Abs. 4 ESMV steht mit dem Ziel des ESM, die finanzielle Stabilität des Euro-Gebiets zu gewährleisten, in Verbindung. Die finanzielle Destabilisierung und damit zusammenhängend auch die wirtschaftliche Destabilisierung bedrohen auch die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität des estnischen Staates, denn Estland ist Teil des Euro-Raums. Die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität ist notwendig, damit der estnische Staat seinen sich aus der Verfassung ergebenden Verpflichtungen nachkommen kann. Daher rechtfertigen letztlich die Grundwerte der Verfassung den Eingriff, der sich aus Artikel 4 Abs. 4 ESMV ergibt, nämlich die Grundrechte und Grundfreiheiten, deren Schutz die Präambel und § 14 des Grundgesetzes festschreiben.

Der Gemeinsame Senat prüfte die Verfassungsmäßigkeit des Artikels 4 Abs. 4 ESMV an der Verhältnismäßigkeit und befand, dass die Maßnahmen, die der Artikel 4 Abs. 4 ESMV vorschreibt, geeignet sind, um dieses Ziel zu erreichen, und dass diese notwendig und angemessen sind. Bei der Einschätzung der Angemessenheit hielt der Gemeinsame Senat es für notwendig, zwischen dem Eingriff, der bei der Ratifizierung des ESM entsteht, und dem Eingriff, der später bei der Vollstreckung des Vertrags entstehen kann, zu unterscheiden. Der Gemeinsame Senat befand, dass der bei der Ratifizierung entstehende Eingriff nicht besonders intensiv ist und dieser Eingriff durch zwingende Verfassungsüberlieferung bedingt ist, i.e. durch die Notwendigkeit, die Grundrechte und Grundfreiheiten zu schützen. Ausgehend davon vertritt der Gemeinsame Senat die Auffassung, dass der Artikel 4 Abs. 4 ESMV zwar in die Finanzzuständigkeit des Parlaments und dadurch auch in die Finanzhoheit und den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats eingreift, doch sind die Ziele, die den Eingriff rechtfertigen, in einem ausreichenden Maße als zwingend anzusehen.

Ausgehend von dem Gesagten stellte der Gemeinsame Senat fest, dass Artikel 4 Abs. 4 ESMV nicht im Widerspruch zu dem Grundgesetz steht und dass dem Antrag des Rechtskanzlers nicht stattzugeben ist.

5. Die Kritik an der Ratifizierung des ESMV und die Verfassungsmäßigkeit im Anwendungsverfahren

Der Gemeinsame Senat des Staatsgerichtshofs stellte fest, dass das Problem der Verfassungsmäßigkeit nicht nur bei der Ratifizierung des Vertrages entstehen kann, sondern auch bei dessen Umsetzung. So ist es beispielsweise die Aufgabe des Parlaments, zu entscheiden, wie die Implementierung des Vertrages finanziert werden soll. Der Staatsgerichtshof kann auch die Verfassungsmäßigkeit der Implementierung des ESMV prüfen, sollte diese in der Zukunft angefochten werden. Darüber hinaus hat der Gemeinsame Senat festgestellt, dass auch die Umsetzung eines ratifizierten völkerrechtlichen Vertrages mit dem Grundgesetz im Einklang stehen muss. Die verfassungsgerechte Implemen-

tierung des Vertrages setzt die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen voraus, die die Umsetzung des Vertrages regeln.

Mit der Ratifizierung des ESMV als eines völkerrechtlichen Vertrages kann die Notwendigkeit einhergehen, andere Gesetze zu ändern, die mit der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages in Verbindung stehen. Deshalb kann es notwendig sein, außer der Ratifizierung des Gesetzes ein eigenes Gesetz zu erlassen, das die Implementierung des völkerrechtlichen Vertrages regelt oder die von der Implementierung des Vertrages betroffenen Rechtsnormen ändert. Dem Gemeinsamen Senat zufolge ist es an sich nicht ausgeschlossen, dass die mit der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages verbundenen Gesetze geändert werden. Es ist auch möglich, dass mit dem Ratifizierungsgesetz keine von der Implementierung betroffenen Gesetzesnormen geändert werden, sondern nur auf die Bestimmungen des entsprechenden Gesetzes verwiesen wird. Daher muss berücksichtigt werden, dass in jenem Fall das Ratifizierungsgesetz wegen der Verweisungsnorm ein anderes Gesetz verändert, so dass eine neue rechtliche Regelung entsteht, die in dem mit dem völkerrechtlichen Vertrag zusammenhängenden Bereich angewandt wird.

Zugleich lenkte der Gemeinsame Senat die Aufmerksamkeit darauf, welche Formerfordernisse das Parlament bei der Ratifizierung des ESMV berücksichtigen muss. Das Parlament ist zuständig, darüber zu entscheiden, ob Estland dem ESM beiträgt. Beim Verfahren des Ratifizierungsgesetzes müssen die Verfahrensregeln eingehalten werden, die für das Verfahren desjenigen Gesetzes vorgesehen sind, das mit dem Ratifizierungsgesetz geändert wird oder in das mit dem Ratifizierungsgesetz Verweise eingefügt werden, die die rechtliche Regelung ändern. Die Umsetzung des Artikels 4 Abs. 4 ESMV kann zum Beispiel das Haushaltsgesetz⁹ sowie das Gesetz über die Geschäftsordnung und Verfahrensweise des Parlaments¹⁰ (RKKTS) berühren.

Das Grundgesetz der Republik Estland regelt nicht, wie oft ein Gesetzesentwurf im Parlament behandelt werden muss. In § 104 Abs. 1 Grundgesetz wird festgelegt, dass das Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen im Geschäftsordnungsgesetz des Parlaments festgelegt wird. Ausgehend von § 111 Abs. 2 dieses Gesetzes wird ein Gesetzesentwurf im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dreimal gelesen. Aufgrund des § 115 RKKTS wird der Gesetzesentwurf des völkerrechtlichen Vertrages in zwei Lesungen besprochen, wenn die leitende Kommission keinen Vorschlag macht, auch eine dritte Lesung durchzuführen. Der Gemeinsame Senat vertritt die Meinung, dass in dem Fall, in dem mit dem Ratifizierungsgesetz auch andere Gesetze geändert werden oder wenn ein Verweis auf andere Gesetze erfolgt, der deren Inhalt ändert, der Gesetzesentwurf des Ratifizierungsgesetzes in drei Lesungen debattiert werden sollte. Der Gemeinsame Senat hält es für fraglich, ob es im Einklang mit § 104 Abs. 1 Grundgesetz und § 111 Abs. 2 RKKTS stünde, die Schlussabstimmung des Gesetzesentwurfes des Ratifizierungsgesetzes, der Rechtsnormen enthält oder ändert, die zum Regelungsbereich anderer Gesetze gehören, in zweiter Lesung stattfinden zu lassen. Bei einem Gesetzesentwurf, der in drei Lesungen debattiert wird, haben die Mitglieder des Parlaments mehr Möglichkeiten, vor der Schlussabstimmung zu einer Überzeugung zu gelangen. Der angefochtene völkerrechtliche Vertrag (ESMV) ist kein Rechtsakt der Europäischen Union, er kann jedoch vom Parlament als Sache der Europäischen Union im Sinne des § 18 Abs. 3 und § 152¹ Abs. 2 RKKTS behandelt werden. Daher können in Bezug auf die Umsetzung des Arti-

⁹ RT I 1999, 55, 584; RT I 2002, 67, 405; RT II, 14.09.2012, 1.

¹⁰ RT I 2003, 24, 148; RT II, 14.09.2012, 1.

kels 4 Abs. 4 ESMV die Bestimmungen des § 18 Abs. 3 RKKTS und des Kapitels 18¹ RKKTS („Verfahrensordnung bei den Sachen der EU“) gelten. Infolgedessen ist eine Situation möglich, bei der die Tätigkeit der Regierung der Republik Estland bei der Umsetzung des Artikels 4 Abs. 4 ESMV lediglich der Kontrolle der Parlamentskommission für Angelegenheiten der EU unterstellt ist.

Ausgehend vom § 71 Abs. 1 Grundgesetz ist die Parlamentskommission Arbeitsorgan des Parlaments. Es steht nicht im Widerspruch zum Grundgesetz, wenn die Parlamentskommission die Tätigkeit der Regierung der Republik Estland in einem Bereich überprüft und der Regierung gegenüber in diesem Bereich verbindliche Stellungnahmen abgibt. Es steht ebenfalls nicht im Widerspruch zum Grundgesetz, wenn die Parlamentskommission in einer bestimmten Frage die Stellungnahme im Namen des Parlaments gibt. Die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz kann jedoch fraglich sein, wenn die Kommission die Stellungnahme des Parlaments abgibt, ohne dass das Parlament selbst eine rechtliche Möglichkeit hat, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Unter Umständen erfüllt es nicht die grundgesetzlichen Anforderungen, wenn sich die Rolle des Parlaments darauf beschränkt, informiert zu werden. Die Haushaltszuständigkeit des Parlaments kann verletzt werden, wenn bei der Abstimmung über die Gewährung der Finanzhilfe aufgrund des Artikels 4 Abs. 4 ESMV nur die Parlamentskommission für Angelegenheiten der EU dem Vertreter der Republik Estland gegenüber die verbindliche Stellungnahme abgeben kann. Auch wenn bei der Gewährung der Finanzhilfe aufgrund des Artikels 4 Abs. 4 ESMV mit qualifizierter Stimmenmehrheit entschieden wird, kann es von der vom Vertreter der Republik Estland abgegebenen Stellungnahme abhängen, ob das Parlament nach dem Beschluss über die Gewährung der Finanzhilfe den Haushalt umgestalten muss. Die Stellungnahme des Parlaments kann nicht nur darin bestehen, dass es dem Vertreter der Regierung der Republik Estland vorschreibt, wie dieser abzustimmen hat. Das Parlament kann der Regierung der Republik Estland darüber hinaus auch vorschreiben, dass Schritte unternommen werden müssen, die Positionen der Vertragspartner zu beeinflussen.

6. Bewertung und Ausblick zur EU-Mitgliedschaft Estlands

Der Gemeinsame Senat hielt es für notwendig, in Bezug auf die Ergänzung des Grundgesetzes und über die Mitgliedschaft Estlands Folgendes zu erwähnen: Mit dem Beschluss des Europäischen Rats vom 25. März 2011 Nr. 2011/199 Artikel 1 wurde entschieden, den Artikel 136 des AEUV zu ändern und diesem den folgenden Absatz anzufügen:

Die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.

Laut Punkt 4 der Präambel des Beschlusses ist der Stabilitätsmechanismus ein notwendiges Mittel, um Risiken für die Finanzstabilität der Euro-Mitgliedstaaten zu begegnen; zudem soll der Stabilitätsmechanismus dazu beitragen, die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets zu erhalten.

Der ESMV wurde von den Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebiets unterzeichnet. Damit wurde der ESM als eine Organisation gegründet, um die Risiken für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets abzuwenden (Präambel des ESMV Punkt 6). Inhaltlich trägt der ESM dazu bei, das Funktionieren des Wirtschafts- und Währungsbundes und die Nachhaltigkeit der Währungspolitik im Sinne des Art. 3 Abs. 4 des Vertrags über die Eu-

ropäische Union und im Sinne des Artikels 3 Abs. 1 Punkt c) sowie des Artikels 127 AEUV zu gewährleisten.

Auch wenn der ESM weder Primärrecht noch Sekundärrecht der Europäischen Union ist, ist nicht ausgeschlossen, dass dieser in Zukunft in das Primär- oder Sekundärrecht integriert werden kann. Das Europäische Parlament hat in seiner Resolution vom 23. März 2011 erwähnt, dass

alle Möglichkeiten untersucht werden sollten, um den Europäischen Stabilitätsmechanismus voll und ganz in den institutionellen Rahmen der Union einzubinden und für eine Beteiligung der Mitgliedsstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, an diesem Mechanismus zu sorgen.¹¹

Auch die Europäische Zentralbank äußerte in ihrer Stellungnahme die Hoffnung, dass der ESM kein zwischenstaatlicher Mechanismus bleibt, sondern zu einem Mechanismus der EU wird. Daher wurde empfohlen, die mit der Gründung des ESM verbundenen rechtlichen Beziehungen auch in das Recht der EU aufzunehmen. In dem am 2. März 2012 vom Europäischen Rat in Brüssel unterzeichneten Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion ist deutlich das Ziel formuliert, dass der Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll.

Ausgehend von dem Gesagten bestätigt der Gemeinsame Senat, dass der ESMV das Recht der EU und daher auch die Mitgliedschaft Estlands in der EU betrifft. Ausgehend davon stellte der Gemeinsame Senat in Bezug auf die verfassungsmäßige Grundlage der EU-Mitgliedschaft Estlands Folgendes fest: Das estnische Volk nahm am 14. September 2003 in der Volksabstimmung das Gesetz über die Ergänzung des Grundgesetzes an. Laut § 1 dieses Gesetzes darf Estland ausgehend von den Grundprinzipien des Grundgesetzes der Republik Estland Mitglied der EU sein. Der § 2 dieses Gesetzes lautet: „Infolge des Beitritts Estlands zur Europäischen Union wird das Grundgesetz der Republik Estland an die Rechte und Pflichten aus dem Beitrittsvertrag angepasst.“¹² Dem Gemeinsamen Senat zufolge hat das estnische Volk am 14. September 2003 auf der Volksabstimmung sowohl die formelle als auch inhaltliche Einwilligung erteilt, dass Estland der EU beitreten und damit die sich aus der Mitgliedschaft der EU ergebenden Rechte und Pflichten wahrnehmen darf.

Der Gemeinsame Senat kam zum Schluss, dass § 1 des Gesetzes über die Ergänzung des Grundgesetzes als Vollmacht für die Ratifizierung des Vertrags über den Beitritt der Republik Estland zur Europäischen Union sowie als eine in die Zukunft gerichtete Vollmacht aufgefasst werden kann, die es Estland erlaubt, Mitglied der sich verändernden Europäischen Union zu sein, – dies unter der Bedingung, dass eine Änderung des Gründungsvertrages bzw. ein neuer Gründungsvertrag mit dem Grundgesetz im Einklang steht. Zugleich kam der Gemeinsame Senat zu dem Schluss, dass das Gesetz über die Ergänzung des Grundgesetzes keine Vollmacht ist, die den Integrationsprozess der EU oder die uneingeschränkte Übertragung der Zuständigkeiten der Republik Estland an die EU legitimiert. Daher muss vor allem das Parlament bei der Änderung des Gründungsvertrages oder beim Abschluss eines neuen Gründungsvertrages beraten und entscheiden, ob mit der Änderung des Gründungsvertrages oder dem Abschluss eines Gründungsvertrages ein Prozess einer Vertiefung der Integration und folglich auch eine weitere - Übertragung der Zuständigkeiten Estlands an die EU einhergeht und ob folglich in einem größeren Umfang in die Grundprinzipien der Verfassung eingegriffen wird. Sollte sich herausstellen, dass der neue Gründungsvertrag oder die Veränderung des bestehenden

¹¹ <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:247E:FULL:DE:PDF>>; S. 23.

¹² <<http://www.verfassungen.eu/ee/verf03-gesetz.htm>>.

Gründungsvertrages eine umfassendere Übertragung der Zuständigkeiten der Republik Estland an die EU und einen umfassenderen Eingriff in das Grundgesetz mit sich bringt, ist es notwendig, die Einwilligung der höchsten Instanz, also die des Volkes, einzuholen und wahrscheinlich erneut das Grundgesetz zu ergänzen. Diese Notwendigkeit ist auch dann zu berücksichtigen, wenn der ESMV zu Änderungen im Vertrag über die Europäische Union und im AEUV führt.

Dem Staatsgerichtshof zufolge erlaubt es also das 2003 durch Volksabstimmung angenommene Gesetz über die Ergänzung des Grundgesetzes nicht, unbegrenzt Zuständigkeiten der Republik Estland an die EU ohne erneute Beteiligung des Volkes zu übertragen.