

2. Akt einer Krisenerzählung ohne Kompetenz?

Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung

Durch den Beschluss der in ihren zentralen Säulen europarechtswidrigen Economic Governance hat das europäische Institutionen-Gefüge 2011 einen Versuch unternommen, die Krise als eine des mangelnden Wettbewerbes und der übermäßigen Staatsschulden neu zu erzählen. Mit dem Fiskalpakt liegt nun ein weiterer Rechtsakt vor, mit dem die europäischen Regierungschefs die neoliberale Bearbeitung der Krise durch ihre Verrechtlichung auf Dauer stellen wollen. Auf der Strecke bleiben dabei ökonomische, rechtliche und demokratiepolitische Einwände. Lukas Oberndorfer

I. Eine Neuerzählung der Krise unter Umgehung demokratischer Verfahren

„Öffentliche Investitionen in soziale und ökologische Infrastruktur finanziert durch eine Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums“, so lautet die Forderung kritischer Ökonomen¹ zur Bearbeitung der Folgen der größten Krise der Weltwirtschaft seit den 1930er Jahren. Eine Botschaft, die in Teilen sogar Ratingagenturen, die einer kritischen Haltung gegenüber dem Neoliberalismus unverdächtig sind, erreicht hat. So bezeichnete Standard & Poors die Vereinbarungen des Euro-Gipfels vom 9. Dezember 2011 als einseitig und führte aus, dass ein Reformprozess der sich allein auf fiskalische Sparmaßnahmen orientiere, unwirksam sei. Stattdessen müsse die Inlandsnachfrage durch öffentliche Investitionen angekurbelt werden.²

Auch wenn die Ratingagenturen aufgrund ihrer Verflechtung in das

„Durch Schuldenbremsen europaweit lässt sich dieses Problem nicht eindämmen“

Standard & Poors

finanzmarktgetriebene Akkumulationsregime³ unter den Tisch fallen lassen, dass zur Finanzierung dieses Vorhabens eine tiefgreifende Umverteilung notwendig ist, die letztlich zu einer Reduktion des auf den Finanzmärkten nach Anlage suchenden Kapitals führen würde, haben sie begriffen, was simultanes Sparen in Zeiten der Krise bedeutet: Einbruch der Nachfrage, Stagnation oder gar Rezession, die letztlich in einer Erhöhung der öffentlichen Verschuldung münden.

Durch europaweite Schuldenbremsen lässt sich die Krise nicht lösen ■

Im Gegensatz zum europäischen Institutionen-Gefüge, das hartnäckig daran arbeitet, die multiple Krise des neoliberalen Kapitalismus⁴ als eine Staatsschulden- und Wettbewerbskrise zu reinterpreten⁵, gestehen die Analysen der Ratingagenturen damit implizit ein, dass der Anstieg der öffentlichen Verschuldung das Ergebnis des Einbruchs der Weltwirtschaft und nicht umgekehrt die Krise die Folge der Staatsschulden ist. Die Ableitung der Ratingagenturen könnte kaum eindeutiger sein: „Durch Schuldenbremsen europaweit lässt sich dieses Problem nicht eindämmen“.⁶

Doch trotz dieser medial kaum kolportierten Einschätzung und der mittlerweile empirisch eindeutigen Evidenz, dass gerade jene Länder erneut in die Rezession geschlittert sind, die in der Krise besonders energisch die öffentlichen Ausgaben – ganz im Sinne der „Economic Governance“ – reduziert haben⁷, einigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Tschechiens) Ende Jänner auf den Text eines „Fiskalpaktes“, der zuge-

Die Radikalisierung der neoliberalen „Integration“ Europas trifft immer weniger auf Konsens, daher lässt sie sich zunehmend nur durch die Umgehung demokratischer Verfahren bewerkstelligen.

spitzt nichts anderes bedeutet als: „More of the same! – Lohnzurückhaltung, Deregulierung, Privatisierung und Austeritätspolitik.“ Da die Fortsetzung und Radikalisierung dieser neoliberalen „Integration“ Europas aber immer weniger auf den Konsens der Menschen in Europa stößt, lässt sie sich zunehmend nur mehr mittels der Umgehung demokratischer Verfahren und der Durchbrechung rechtsstaatlicher Anforderungen bewerkstelligen.

Der Fiskalpakt als Teil einer autoritären Bearbeitung der Krise

■ Mit dem Fiskalpakt, einem völkerrechtlichen Vertrag außerhalb >>

»

des Europarechts, verpflichten sich die Vertragsparteien auf die Einführung einer „europäischen Schuldenbremse“ und auf eine einschneidende Rückführung der Staatsschuld unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Die materiellen Anforderungen der Economic Governance, dem im November 2011 in Kraft getretenen „six-pack“ aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie⁸, welches u.a. den Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärft hat, werden noch einmal zugespitzt und durch internationales Recht „verewigt“. Indem der „Fiskalpakt“ im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages beschlossen wird, werden auch noch die ohnehin geringen demokratiepolitischen und rechtsstaatlichen Anforderungen des Europarechts unterlaufen. Auch aufgrund der stark verdichteten Verhandlungsführung und Beschlussfassung blieb wenig Raum für öffentliche Auseinandersetzung: Am 9. Dezember 2011 erfolgte die Einigung auf die Erarbeitung eines Fiskalpaktes. Eine Woche später – am 16. Dezember – lag der erste Entwurf vor. Am 31. Jänner 2012 akkordierten die Staats- und Regierungschefs jene Fassung, die am 2. März unterzeichnet wurde.

Um die Einwände gegen den Fiskalpakt zu veranschaulichen, sollen in einem ersten Schritt die wesentlichen Eckpunkte des Vertrages nachgezeichnet werden (II.), um diese dann anschließend einer rechtlichen und demokratiepolitischen Kritik zu unterziehen (III.).

II. Austerity forever – der materielle Gehalt des Fiskalpaktes

Der materielle Kern des „Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, wie der Fiskalpakt offiziell bezeichnet wird, liegt in der Einführung einer europäischen Schuldenbremse und eines automatischen Austeritätsmechanismus. Beide Instrumente werden aber nicht nur auf

Die neue strengere Ausgabenregel von -0,5% des BIP wird zur Demokratiebremse: Bei Abweichungen wird ein automatischer „Korrekturmechanismus“ ausgelöst.

völkerrechtlicher Ebene eingeführt, sondern sind den Bestimmungen des Vertrages zur Folge auch zwingend in den nationalen Rechtsordnungen zu verankern. Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien, deren Schuldenstand über 60% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) liegt, zu einer einschneidenden jährlichen Reduktion ihrer Verschuldung.

Europäische Demokratiebremse?

■ Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. a des Paktes führen die Vertragsparteien eine „europäische Schuldenbremse“ ein, in dem sie sich zu einem gesamtstaatlichen Haushalt verpflichten, der entweder ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist. Diese Vorschrift soll dann als erfüllt gelten, wenn das Haushaltssaldo (das Defizit oder der Überschuss eines Jahresbudgets) nicht das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspaktes verfehlt. Damit ist eine Verordnung (VO)⁹ im Rahmen der Economic Governance angesprochen, mittels der die haushaltspolitische Überwachung der Mitgliedstaaten verschärft wurde. In dieser VO wird festgehalten, dass sich „[j]eder Mitgliedstaat ein differenziertes Haushaltsziel für seine Haushaltslage setzt“¹⁰. Dieses Budgetziel darf in der Folge nicht mehr überschritten werden.

Der Fiskalpakt definiert nun aber einen engeren Korridor für das mittelfristige Haushaltsziel. Während das mittelfristige Haushaltsziel gemäß der strengen Vorschriften der Economic Governance noch bis zur konjunkturbereinigten Grenze von -1% des BIP gesetzt werden kann¹¹, darf es den Bestimmungen des Fiskal-

paktes zufolge nur noch „mit einer niedrigeren Grenze des strukturellen Defizits von 0,5 des Bruttoinlandsproduktes zu Marktpreisen“ festgelegt werden.¹² Allein Staaten deren Gesamtschuldenstand deutlich unter 60% des BIP liegt, wird für das mittelfristige Haushaltsziel der etwas weitere Korridor eines strukturellen Defizits von höchstens -1,0% des BIP zugestanden.

Austeritätsmechanismus ■ Bei wesentlichen Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel, das nunmehr nur noch höchstens -0,5% des BIP betragen darf, oder bei Nichteinhaltung des entsprechenden Anpassungspfades, wird automatisch ein „Korrekturmechanismus“ ausgelöst. Wie genau dieses Instrument der Austerität aussehen soll, bleibt weitgehend unbestimmt. Der Pakt hält nur fest, dass der Mechanismus die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei umfasst, „Maßnahmen zu ergreifen, um die Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraumes zu korrigieren.“¹³

Pflicht zur nationalstaatlichen Verankerung der neuen Instrumente

■ Diese neuen Instrumente der Austeritätspolitik werden aber nicht nur auf internationaler Maßstabsebene festgelegt, sondern müssen spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrages auch in den nationalen Rechtsordnungen „durch verbindliche und dauerhafte – vorzugsweise verfassungsrechtliche – Bestimmungen“ verankert werden (Art. 3 Abs. 2). Obwohl die Vertragsparteien, wie bereits ausgeführt, keinerlei Kriterien oder Rahmenbedingungen für die Substanz des Austeritätsmechanismus festgelegt haben, berufen sie die Europäische Kommission, um eine nähere Ausgestaltung vorzunehmen. Das exekutive Organ der Europäischen Union soll dem Fiskalpakt zur Folge ein Passepartout entwickeln, das „insbesondere Art, Umfang und »



Zeitraumen“ der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen festlegt und welches durch die Vertragsparteien in ihr Rechtssystem übertragen werden muss. Die Ermächtigung der Kommission zur Entwicklung von Grundsätzen für den Austeritätsmechanismus geht so weit, dass sie auch die „Rolle und die Unabhängigkeit der auf einzelstaatlicher Ebene für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zuständigen Institutionen“ festlegen können soll. Die einzige begrenzende Bestimmung, welche sich im Fiskalpakt zur Ausgestaltung des Austeritätsmechanismus findet, ist die Feststellung, dass der Mechanismus „die Haushaltsvorrechte der nationalen Parlamente“ uneingeschränkt zu achten hat (Art. 3 Abs. 2).

Verschärfte Regel zum Schuldenabbau? ■ Nicht von der Umsetzungspflicht in nationales Recht umfasst ist eine weitere Schuldenregel, welche im Art. 4 des Fiskalpaktes niedergelegt ist. Dieser hält unter Verweis auf die sogenannte korrektive Komponente¹⁴ der Economic Governance fest, dass jene Vertragsparteien deren Schuldenstand 60% des BIP übersteigt, verpflichtet sind, ihren Schuldenstand unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung solange durchschnittlich um ein Zwanzigstel jährlich zu reduzieren, bis sie den Grenzwert von 60 % unterschreiten. Im Gegensatz zu dieser Textierung hält der Art. 2 Abs. 1 a der angesprochenen Verordnung¹⁵ der Economic Governance aber fest, dass nicht der Gesamtschuldenstand um ein Zwanzigstel jährlich abgebaut werden muss, sondern „lediglich“ die Differenz zum Grenzwert von 60 %.¹⁶

Verpflichtung zur Vorlage von Restrukturierungsprogrammen

■ Jene Vertragsparteien, die einem Verfahren aufgrund eines „übermäßigen Defizits“ gemäß der europäischen Verträge unterworfen

sind, verpflichten sich zusätzlich zu den schon bisher bestehenden Bestimmungen ein „Haushalts- und Wirtschaftspartnerprogramm“ vorzulegen, das „im Einzelnen die Strukturreformen“ beschreibt, „die zu einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits auf den Weg gebracht“ werden (Art. 5 Abs. 1).

Der EuGH als Kontrollinstanz für Schuldenbremse und Austeritätsmechanismus

■ Die Umsetzung der europäischen Schuldenbremse und des Austeritätsmechanismus wird durch den Fiskalpakt einer strengen gerichtlichen Kontrolle unterworfen. In Anlehnung an das Vertragsverletzungsverfahren des Europarechts beleiht der Art. 8 Abs. 1 die Kommission mit der Aufgabe, zu überprüfen, ob die Vertragsparteien die europäische Schuldenbremse und den Austeritätsmechanismus (Art. 3 Abs. 2)

Die Umsetzung der europäischen Schuldenbremse und des Austeritätsmechanismus wird der Kontrolle durch den EuGH unterworfen.

ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt haben. Kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass ein Verstoß gegen diese Verpflichtung vorliegt, „rufen eine oder mehrere Vertragsparteien den Gerichtshof der Europäischen Union an.“ Eine Vertragspartei kann aber auch unabhängig vom Bericht der Kommission Klage erheben, wenn sie der Ansicht ist, dass ein Verstoß vorliegt. In beiden Fällen ist das Urteil für die betroffene Verfahrenspartei jedenfalls verbindlich und sie muss innerhalb der durch das Gericht gesetzten Frist die erforderlichen Maßnahmen treffen, um dem Urteil nachzukommen. Kommt die Partei dem Urteil

nicht nach, wird der EuGH durch den Fiskalpakt sogar berechtigt, die Zahlung eines Zwangsgeldes in der Höhe von bis zu 0,1% des BIP zu verhängen (Art. 8 Abs. 2).

Inkrafttreten des Fiskalpaktes

■ Nach seiner Unterzeichnung muss der Vertrag durch die Vertragsparteien gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden. Allerdings – und hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu einer Vertragsänderung im Rahmen der europäischen Verträge – tritt der Vertrag schon nach der Ratifizierung von nur zwölf Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, in Kraft. Der Vertrag gilt ab Inkrafttreten zwischen den Parteien, die ihn ratifiziert haben (Art. 14).

III. Rechtliche Bewertung und demokratiepolitische Kritik des Vertrages

Die zentralen Elemente des Fiskalpaktes, insbesondere die Anforderung, dass die Mitgliedstaaten, eine europäische Schuldenbremse im nationalstaatlichen Recht einführen und mit einem Austeritätsmechanismus versehen müssen, der automatisch ausgelöst wird und dessen nähere Ausgestaltung allein der europäischen Exekutive anheimgestellt wird, finden keinerlei Grundlage in den europäischen Verträgen (insbesondere auch nicht in den einschlägigen Kompetenzgrundlagen: Art. 121, 126 und 136 AEUV).¹⁷ Für ihre Einführung wäre daher eigentlich ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV notwendig gewesen. Dieses Verfahren, das festlegt, wie die „europäische Verfassung“ weiterentwickelt werden kann, enthält aufgrund der Konventmethode formale Garantien, die sicherstellen, dass eine entsprechende Beratung und Änderung nur unter Teilnahme und Zustimmung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments stattfinden.



Mit dem Fiskalpakt werden jene Terrains umgangen, auf denen demokratische Kontrolle und die Interessen der ArbeitnehmerInnen in Europa den größten Widerhall finden.

»

Umgehung der europäischen Verfassung ■ Dass die Staats- und Regierungschefs mit der Begründung, im Kreise des Europäischen Rates hätte sich kein Konsens für eine Änderung der Verträge gefunden, die Flucht aus dem Europarecht antreten, ist aus rechtsstaatlicher Perspektive äußerst problematisch. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) sind wesentliche ökonomische Politikfelder auf die europäische Maßstabsebene verlagert worden. Diese Verlagerung fand aber unter der Bedingung statt, dass die Europäische Union über eine – wenn auch im Vergleich zur nationalstaatlichen Ebene schwächer ausgeprägte – demokratische Kontrolle verfügt, die insbesondere dem Europäischen Parlament zufällt. Darüber hinaus werden die Gewaltenteilung, die Beachtung der Grundrechte, die Einhaltung rechtlicher Verfahren und die Kompetenzordnung durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit kontrolliert. Unter diesen Rahmenbedingungen haben die durch das Vertragsänderungsverfahren berufenen Akteure (insbesondere auch die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten) sich dazu entschieden, einen durch den heutigen Titel VIII des AEUV (Wirtschafts- und Währungspolitik) genau festgelegten Bereich bisher nationalstaatlicher Politikfelder zu europäisieren. Die Kontrolle über einen Ausbau oder eine Abänderung dieses Aufgabengebietes behielten sie sich insofern vor, da diese nur durch die in der „europäischen Verfassung“ festgelegten Verfahren vorgenommen werden darf.

Schwächung demokratischer Terrains ■ Mit der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, den Fiskalpakt im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages zu beschließen, werden daher auch noch die ohnehin zu gering ausgebildeten demokratischen und rechtlichen Sicherungsgarantien des Europarechts umgangen. Der Umstand, dass schon beim Beschluss der Economic Governance eine eigentlich nötige Vertragsänderung vermieden wurde und zentrale Teile ohne entsprechende Rechtsgrundlage erlassen wurden, legt den Schluss nahe, dass die herrschende Bearbeitung der Krise nur durch die Durchbrechung formaler Demokratie bewerkstelligt werden kann. In dem Moment, wo die neoliberale Integrationsweise zunehmend ihren Konsens in der Bevölkerung verliert, werden gerade jene Terrains überspielt, auf denen demokratische Kontrolle, die Interessen der ArbeitnehmerInnen und Forderungen der europäischen Bevölkerungen, den größten Widerhall finden.

Austerität durch völkerrechtlichen Vertrag leichter durchsetzbar ■ Für diese Annahme finden sich auch Anhaltspunkte, wenn man die Verfahren zur Ratifikation einer Änderung der europäischen Verträge mit jener eines völkerrechtlichen Vertrages vergleicht. Zwar legen sowohl der Art. 48 AEUV (ordentliches Änderungsverfahren der europäischen Verträge) als auch der Art. 14 Abs. 1 des Fiskalpaktes fest, dass der Vertrag erst in Kraft tritt, wenn er durch die Mitgliedstaaten bzw Vertragsparteien gemäß „ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert“ worden ist, doch stellen genau jene Vorschriften der Mitgliedstaaten oft unterschiedliche Anforderungen je nachdem, ob es sich um völkerrechtliche oder europäische Verträge handelt. So gewährt der Art. 23 e der österreichischen Bundesverfassung

allein für Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union ein umfassendes Informationsrecht (Abs. 1) des Nationalrats und die Möglichkeit das zuständige Mitglied der Bundesregierung durch eine Stellungnahme zu binden (Abs. 2). Und aufgrund einer Entscheidung des irischen Supreme Courts¹⁸ sind alle „Änderungen der Europäischen Verträge“ nur durch ein Verfassungsgesetz möglich, das einem zwingenden Referendum zu unterziehen ist; eine Feststellung die völkerrechtliche Verträge nicht mitumfasst. Ähnlich gestalten sich die verfassungsrechtlichen Bestimmungen anderer Mitgliedstaaten. In diesem Kontext überrascht es daher kaum, dass Vertreter der konservativen irischen Regierungspartei Fine Gael, schon einen Tag nach der Veröffentlichung des ersten Entwurfes zum Fiskalpakt, angeben konnten, dass zur Ratifizierung des Fiskalpaktes kein Referendum nötig sei – eine Meinung die später durch RechtswissenschaftlerInnen aufgrund des Umgehungscharakters des Fiskalpaktes in Frage gestellt wurde.¹⁹

Divide et impere! ■ Allerdings ist in der Ratifikationsphase nicht mit einer transnationalen Debatte darüber zu rechnen, ob Europa ein mehr an Verrechtlichung neoliberaler Wirtschaftspolitik braucht oder nicht, denn der Fiskalpakt folgt einer Strategie die ganz auf „teile und herrsche“. hinausläuft. Entgegen den Bestimmungen für eine An- »

In Irland sind alle „Änderungen der Europäischen Verträge“ nur durch ein zwingendes Referendum möglich. Von dieser Feststellung sind völkerrechtliche Verträge nicht automatisch umfasst.

»

derung der europäischen Verträge muss der Fiskalpakt nämlich nicht von „allen Mitgliedstaaten“ (Art. 48 Abs. 4 AEUV) ratifiziert worden sein, um in Kraft zu treten, vielmehr ist schon die Ratifikation von zwölf Vertragsparteien (Art. 14 Abs. 2) ausreichend. Meldungen²⁰, dass das Inkrafttreten des Fiskalpaktes durch einen Machtwechsel in Frankreich – der sozialdemokratische Präsidentschaftskandidat Hollande hatte angekündigt den Fiskalvertrag nicht ratifizieren und allenfalls nachverhandeln zu wollen – „automatisch“ blockiert werden könnte, sind daher überzogen. Darüber hinaus ist in den Fiskalpakt ein „Anreiz“ eingebaut, der seine Umsetzung auch gegen eine demokratische Mehrheit wahrscheinlicher macht: Seine Ratifizierung und Einhaltung ist Voraussetzung, um Geld aus dem Europäischen Rettungsschirm zu erhalten.²¹

Austeritätsmechanismus als Trojaner wider die Demokratie?

■ Gerade in der Umsetzung des Austeritätsmechanismus liegt ein weiteres Moment des Fiskalpaktes, welches sich als trojanisches Pferd für die rechtlichen Schützengräben formaler Demokratie herausstellen könnte. Denn aufgrund der Tatsache, dass der „Korrekturmechanismus“ im Fiskalpakt weitgehend unbestimmt bleibt, wird eine weite Bandbreite von Austeritätsmechanismen möglich. Die Textierung „automatisch ausgelöster Korrekturmechanismus“ spricht für eingriff-intensive Instrumente, die bis hin zur automatischen Reduzierung von öffentlichen Ausgaben, der entsprechenden Erhöhung von indirekten Steuern oder zur Einrichtung eines bevorzugten Sonderkontos für Zinsen und Kredit-Tilgungen nach griechischem Muster reichen könnten.²² Die demokratische Kontrolle über den Austeritätsmechanismus verlieren die Parlamente jedenfalls ab

Mit dem Fiskalpakt droht eine verselbstständigte Exekutive zu entstehen, welche nicht der Kontrolle des europäischen Parlamentes und der gerichtlichen Überprüfung unterworfen ist.

Ratifikation des Fiskalpaktes, denn de jure ist allein die Kommission zu seiner Ausgestaltung berufen.

Verselbständigte Exekutive durch Beleihung?

■ Der Fiskalpakt beleihet die Europäische Kommission und den EuGH an mehreren Stellen des Fiskalpaktes umfassend mit Hoheitsrechten. Dies ist zunächst aus einem unionsrechtlichen Blickwinkel problematisch. Denn die Verträge sehen allein die Heranziehung des EuGH zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten vor (Art. 273 AEUV). Eine entsprechende Beleihung der Kommission kennt das Unionsrecht nicht. Schwerer noch als diese europarechtlichen Bedenken wiegen aber rechtsstaatliche und demokratiepolitische Erwägungen: Im Haus des Fiskalpaktes ist die Kommission nichts anderes als eine mächtige, mit umfangreichen Ressourcen ausgestattete Exekutive, die jegliche demokratische und judikative Kontrolle abstreift, der sie auf dem Terrain des Europarechts unterworfen ist.

Abschluss des Fiskalpaktes europarechtswidrig?

■ Die voranstehenden Überlegungen kulminieren darin, dass die Vertragsparteien mit dem Fiskalpakt gegen Unionsrecht verstoßen. Denn die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten, zu unterlassen (Loyalitätspflicht gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV). Dass die

Umgehung des Änderungsverfahrens der europäischen Verfassung und der Beschluss von Inhalten, die mit dem Europarecht unvereinbar sind, gegen den Art. 4 Abs. 2 EUV verstoßen, liegt auf der Hand. Doch einmal mehr könnte sich das Sprichwort „Wo kein Kläger, da kein Richter“ bestätigen. Dafür sprechen zum einen die Kräfteverhältnisse im europäischen Institutionengefüge, welches die nationalstaatlichen Regierungen umfasst und in dem der Konsens für die neoliberale Integrationsweise der EU ungebrochen zu sein scheint. Zum anderen berufen die einschlägigen Tatbestände (Vertragsverletzungsverfahren) allein die Mitgliedstaaten und die Kommission zur Erhebung einer Klage (Art. 258 und 259 AEUV). Den durch den Fiskalpakt wesentlich in ihrer Autonomie geschwächten Foren²³, die nationalen Legislativen und das europäische Parlament, kommt kein Klagerecht zu.

Regeln, die ewig gelten? ■ Kritische Stimmen hatten schon die Economic Governance zugespitzt mit den Worten „austerity forever“ zusammengefasst.²⁴ Provokant sollte damit festgehalten werden, dass eine Immunisierung neoliberaler Wirtschaftspolitiken durch ihre Verrechtlichung bedenklich ist. Denn die durch Sekundärrecht beschlossene Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes kann nur durch die Initiative der Kommission und eine qualifizierte Mehrheit im Rat abgeändert werden. Doch der Fiskalpakt könnte diese Versteinerungswirkung weit übertreffen. Denn gewöhnlich enthalten völkerrechtliche Verträge besondere Bestimmungen, welche die Beendigung des Vertrags betreffen.²⁵ Genau dies ist beim Fiskalpakt nicht der Fall: An keiner Stelle finden sich Bestimmungen, wie der Vertrag gekündigt oder beendet werden kann. »



Daher muss zur Frage der Beendigung auf die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zurückgegriffen werden, deren Art. 56 Abs. 1 prinzipiell festhält, dass ein Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält, auch nicht durch Kündigung beendet werden kann. Unter diesen Bedingungen löst eine einseitige Beendigung eine völkergewohnheitsrechtliche Staatenverantwortlichkeit (Weiterwirken der Vertragspflichten, „Haftung“ und Erlaubnis zu Gegenmaßnahmen der anderen Parteien) aus. Diese kommt nur dann nicht zur Anwendung, wenn das Recht auf Kündigung sich „aus der Natur dieses Vertrages herleiten lässt“ (Art. 56 Abs. 1 lit. b). Da diese

Formulierung äußerst unpräzise ist, führt sie regelmäßig zu Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien – insbesondere deshalb, weil ihre Bedeutung selbst unter VölkerrechtswissenschaftlerInnen strittig ist.²⁶ Es ist daher wahrscheinlich, dass eine Kündigung des Fiskalpaktes zumindest einen langwierigen internationalen Rechtsstreit nach sich ziehen könnte. Fest steht jedenfalls, dass aufgrund des Fehlens entsprechender Bestimmungen eine reibungslose Beendigung des Fiskalpaktes allein durch das Einvernehmen aller Vertragsparteien zu erzielen wäre.²⁷

Die Formulierung „austerity forever“ verliert vor diesem Hintergrund na-

hezu jede provokante Konnotation. Eine ähnliche Einschätzung, wenn auch mit anderer Motivation, dürfte auch die Führungsfigur des neoliberalen europäischen Institutionengefüges, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, teilen: „[E]s geht darum, dass die Schuldenbremsen dauerhaft in die Rechtsordnungen eingefügt werden, dass sie bindend und ewig gelten!“²⁸

Lukas Oberndorfer ■ AK-Wien
lukas.oberndorfer@akwien.at

- 1) Siehe statt vieler Marterbauer, Zahlen Bitte! – Die Kosten der Krise tragen wir alle (2011).
- 2) Siehe zum diesem Bericht etwa Riecher, AA+: Warum Österreich herabgestuft wurde, Die Presse v. 15.02.2011.
- 3) Sablowski/Alnasseri, Auf dem Weg zu einem finanzgetriebenen Akkumulationsregime?, in Candeias/Deppe (Hg.), Ein neuer Kapitalismus? (2001) 131.
- 4) Brand, Post-Neoliberalismus? Aktuelle Konflikte und gegenhegemoniale Strategien (2011).
- 5) Oberndorfer, Eine Krisenerzählung ohne Kompetenz – Economic Governance rechtswidrig?, infobrief eu & international 3/2011, 7.
- 6) Moritz Krämer, Chefanalyst von Standard & Poor's im Ö1-Mittagsjournal v. 16.1.2012, <http://oe1.orf.at/programm/292574> (15.2.2012).
- 7) Feigl, Austeritätspolitiken in Europa, Kurswechsel 1/2012.
- 8) Für eine ökonomische Bewertung siehe Klatzer/Schlager, Die neue Economic Governance der EU und ihre Konsequenzen – eine Kritik, infobrief eu & international 2/2011, 13, für eine rechtliche Einschätzung Oberndorfer, infobrief eu & international 3/2011, 7.
- 9) VO 1175/2011 v. 16.11.2011 zur Änderung der VO 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.
- 10) Art. 2 a Abs. 1 VO 1175/2011.
- 11) Art. 2 a Abs. 2 VO 1175/2011.
- 12) Art. 3 Abs. 1 lit. b.
- 13) Art. 3 Abs. 1 lit. e des Entwurfes.
- 14) VO 1177/2011 zur Änderung der VO 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.
- 15) VO 1177/2011.
- 16) Höchstwahrscheinlich handelt es sich hier aber um ein legislatives Versehen, das teleologisch zu reduzieren und daher unbeachtlich wäre. Dennoch bleibt ein Risiko bestehen, dass der Fiskalpakt durch diese Textierung erheblich restriktiver als die entsprechende VO interpretiert werden könnte.
- 17) Ähnlich Pernice, International Agreement on a Reinforced Economic Union – Legal Opinion (2011), http://www.whi-berlin.eu/EU-Reform_2012.html (21.2.2012).
- 18) Supreme Court of Ireland, Crotty v. An Taoiseach, 9.4.1987, IESC 4; IR 713.
- 19) Collins, Noonan spells out stark reality if referendum is needed, The Irish Times v. 17.12.2012; Kenny denies fiscal compact will bring further austerity, irishtimes.com v. 5.2.2012.
- 20) Mayer, Präsidentenwahl in Frankreich könnte den Fiskalpakt kippen, der Standard v. 31.1.2012.
- 21) Erwägungsgrund 25.
- 22) Griechenland hat mittlerweile dem zuerst von Deutschland eingeforderten Sonderkonto zugestimmt. In Zukunft werden dorthin bevorzugt öffentliche Einnahmen fließen, bis die Zinsen und Kredittilgungen abgedeckt sind. Erst der Restbetrag steht zur Bestreitung der öffentlichen Ausgaben zur Verfügung. Siehe dazu Böhm, Einbruch in Griechenlands Souveränität, Die Presse v. 23.2.2012.
- 23) So auch Pernice, International Agreement on a Reinforced Economic Union – Legal Opinion (2011), http://www.whi-berlin.eu/EU-Reform_2012.html (21.2.2012) S. 22
- 24) CEO, Austerity forever, www.corporateeurope.org/publications/austerity-forever (23.10.2012).
- 25) Ipsen, Völkerrecht⁵ (2004) S. 173.
- 26) Neuhold/Hummer/Schreuer (Hg.) Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴ – Band 1 (2004).
- 27) Ipsen, (2004) S. 174.
- 28) Pressekonferenz anlässlich des Euro-Gipfel, Ö1-Morgenjournal v. 31.1.2012.

EU-Infobrief: Europa und Internationales in kritischer und sozialer Perspektive – kostenlos beziehen

Bestellen!

Unter <http://wien.arbeiterkammer.at/infobrief-bestellen> können Sie den EU-Infobrief kostenlos bestellen.



Der EU-Infobrief erscheint 5x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Alternativen zur Hegemonie des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.