

Eurokrise, Vertragsbrüche und Rechtsstaatlichkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat im September 2012 seine Zustimmung zum dauerhaften Europäischen Rettungsschirm (ESM) gegeben, wenn auch unter Auflagen. Allerdings ist über die Verfassungsbeschwerden in der Hauptsache noch nicht entschieden worden. Diese Entscheidung, die sich auch auf die Beschwerden gegen den Aufkauf von Staatspapieren „schwacher“ Staaten bezieht, lässt immer noch auf sich warten. Der Grund für die Verzögerung mag darin liegen, dass den Richtern noch keine elegant-griffigen Formeln eingefallen sind, mit denen scheinbar klare Formulierungen im EU-Recht in unbestimmte Rechtsbegriffe umgedeutet werden können.

Im Allgemeinen gilt der Grundsatz, dass Verträge einzuhalten sind (*pacta sunt servanda*). Die Einhaltung wird durch ebenfalls vereinbarte Sanktionen sichergestellt. In Gesetzen und Verträgen werden indessen Tatbestände formuliert, die erst in der Zukunft eintreten, und Rechtsfolgen daran geknüpft. Künftige Umstände sind jedoch nicht präzise vorherzusehen. Daher enthalten Tatbestandsmerkmale oft unbestimmte Rechtsbegriffe, während die Rechtsfolgen Ermessensspielräume gewähren. Beim Völker- wie auch beim zwischenstaatlichen Recht ist oft vom „soft law“ die Rede, d.h., aus Gründen des Gewaltverzichts und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten sind bei Vertragsverletzungen keine harten Sanktionen vorgesehen. Man vertraut auf permanenten öffentlichen Druck, der vertragsbrüchige Staaten schließlich zu Korrekturen veranlasst, weil sie Nachteile fürchten, wenn sie dauerhaft international am Pranger stehen. Rechtliche Regelungen sollen soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungen gestalten. Das mag manchmal gelingen, oft jedoch verhalten sich die Akteure anders, als die politisch bedingte Rechtsetzung annahm. Unerwartete (Markt-)Ergebnisse machen daher stete Überprüfungen und Novellierungen nötig. Gerhard Schröder bezeichnete dies während seiner Zeit als deutscher Bundeskanzler zutreffend als „Nachjustieren“.

Anders sieht die Sache bei den Verträgen zur Einführung des Euro aus. Durch schlichtes „Nachjustieren“ lassen sich die Konstruktionsmängel der Europäischen Währungsunion nicht aus der Welt schaffen. Folglich blieb angesichts der sich seit September 2008 anbahnenden Banken- und Staatsschuldenkrise und der sich seit Ende 2009/Anfang 2010 stets verschärfenden Eurokrise gar nichts anderes übrig, als zu Ad-hoc-Beschlüssen zu greifen, die in den bisherigen Verträgen gar nicht vorgesehen waren oder zumindest gegen ihren Geist verstoßen. Verwiesen sei auf die nach Art. 125 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV) verbotenen Finanzhilfen für Griechenland, die mit einer *contra legem* zu nennenden Interpretation des Art. 122 Abs. 2 EUV gerechtfertigt wurden. Wenn sich jedoch alle Vertragsparteien einig sind, den Art. 122 Abs. 2 EUV so zu interpretieren, dann erwächst daraus eine neue normierende Kraft. Schon früher waren sich die Staaten einig, den (alten) Stabilitäts- und Wachstumspakt „weich zu spülen“. Spitzfindig argumentiert liegt dann keine Vertragsverletzung vor, wenn alle Vertragsparteien darin übereinstimmen, Verträge ganz oder teilweise nicht mehr einzuhalten oder einzelne Vorschriften anders zu interpretieren. „*Pacta sunt servanda*“ wird dann obsolet.

Allerdings muss man sich darüber im Klaren sein, dass das Rechtsbewusstsein der Bürger und ihr Vertrauen in die Institutionen der EU Schaden erleiden, wenn prominente Verträge, mit denen um Vertrauen für den Euro geworben wurde, permanent umgedeutet werden. Neuformulierungen sollen die Eurozone auf eine sichere Basis stellen. Ziel ist es, sowohl die alten als auch neue Staatsschulden einzudämmen. Dies ist zu



Siegfried F. Franke ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Fakultät für Internationale Beziehungen der Andrassy Universität Budapest.

begrüßen. Dennoch ist zum einen auf die schiere Fülle der umgesetzten bzw. noch geplanten Reformen zu verweisen, die insofern Fallstricke in sich bergen, als ihnen zur Berechnung des jeweiligen Defizits unterschiedliche Kriterien zugrunde liegen. Zum anderen ist bedenklich, dass ein Teil der Reformen ins EU-Recht eingeflossen ist, ein anderer Teil indessen nur auf zwischenstaatlicher Basis umgesetzt werden konnte, weil ihm nicht alle EU-Staaten zugestimmt haben. Schließlich irritiert, dass so wichtige Ergänzungen wie der neue Abs. 3 in Art. 136 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), mit dem der ESM kreiert wurde, im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV vorgenommen wurden. Satz 1 des neuen Absatzes der „Kann-Vorschrift“ stellt fest, dass der Stabilitätsmechanismus nur eingerichtet wird, „wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“. Nach dem EU-Gipfel vom 16./17. Dezember 2010 hielt sich die deutsche Bundeskanzlerin zugute, dass sie auf der Formulierung „unabdingbar“ bestanden habe. Diese „Unabdingbarkeit“ ist freilich erstaunlich schnell im Zuge des vereinfachten Änderungsverfahrens festgestellt worden.

Sicher, ein ordentliches Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2 ff. EUV hätte angesichts der Hektik der Kapitalmärkte zu viel Zeit beansprucht. Umso mehr kommt es darauf an, dass dem zweiten Satz des Art. 136 Abs. 3 AEUV, wonach die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen wird, auch umgesetzt wird. Kritiker befürchten, dass dies mit dem Outright-Monetary-Transactions-Programm der Europäischen Zentralbank (EZB) unterlaufen wird. Auch ist zu verhindern, dass eine an sich sinnvolle Europäische Bankenunion kein neues Moral-Hazard-Problem generiert. Zudem ist das Problem der „impliziten Staatsschulden“ noch überhaupt nicht ins Visier genommen worden. Es ist abzusehen, dass es früher oder später zu beträchtlichen Schuldenschnitten kommen wird. Dabei ist sorgfältig darauf zu achten, dass damit keine präjudizierenden Wirkungen initiiert werden. So könnte sich z.B. Argentinien ermutigt fühlen, die gerichtlich festgestellten internationalen Zahlungsverpflichtungen weiter zu ignorieren. Regelungen zu einer geordneten Staatsinsolvenz, die bislang von den Reformen nicht umfasst wird, wären dringend zu empfehlen.

Die Erfahrungen mit dem alten Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die zunehmende Macht der EZB legen nahe, die Neuregelungen strikt auszulegen und anzuwenden und die Aufgaben der EZB wieder auf ihr ursprüngliches Mandat zurückzuführen. Dazu gehört auch, dem Europäischen Statistischen Amt ein Veröffentlichungsrecht einzuräumen, damit als falsch identifizierte Daten einzelner Mitgliedstaaten publik werden. Auf diese Weise würde sich der öffentliche Druck, Gegenmaßnahmen einzuleiten, erhöhen.

Nur so lassen sich die Kapitalmärkte zu angemessener Kreditvergabe anhalten. Der Vorwurf, sie hätten in der Vergangenheit zu bereitwillig Kredite eingeräumt, läuft ins Leere. Sie haben vielmehr vorausgesehen, dass die Mitglieder der Eurozone das „Bailout-Verbot“ aus faktischen und politischen Gründen nicht einhalten werden. Beim leisesten Anzeichen weicher Interpretationen der Neuregelungen werden sie sich daran erinnern und entsprechend reagieren. Insofern ist es hoch bedenklich, dass der „verschärfte“ Stabilitätspakt durch Zugeständnisse der Kommission an Frankreich sowie an einige weitere Staaten und durch die Äußerungen des ESM-Chefs Klaus Regling, wonach das Ziel der Schuldentragfähigkeit eigentlich irrelevant sei, schon wieder wackelt. Schließlich grübelt das Bundesverfassungsgericht auch darüber nach, wie es seine Rechtsprechung in einer originär europarechtlichen Angelegenheit – wie der EZB – gegenüber dem Europäischen Gerichtshof rechtfertigen kann.

Siegfried F. Franke
Andrássy Universität Budapest
siegfried.franke@andrassyuni.hu

All diese Probleme wird das Bundesverfassungsgericht bei seiner Interpretation „unbestimmter Rechtsbegriffe“ mit Bedenken und in seine Entscheidung einfließen lassen. Das braucht offenbar Zeit.