

07.05.2014 - EU, Internationales Recht und Austerität

Rechtsgutachten der Universität Bremen

von Michael Aggelidis

Besprechung, Übersicht und politische Auswirkungen des Rechtsgutachtens des Zentrums für europäische Rechtspolitik der Universität Bremen/Prof. Andreas Fischer-Lescano im Auftrag unter anderem des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB).

In diesem Europawahlkampf und danach geht es nicht nur um die politische Einheit Europas, sondern in erster Linie interessieren sich die Bürgerinnen und Bürger in Europa vor allem für die Frage des wirtschaftlichen Zusammenhalts der Europäischen Union. Die meisten Bürgerinnen und Bürger in den wirtschaftlich stabilen Regionen wie der Bundesrepublik Deutschland glauben nach wie vor, dass der Kelch der Krise an ihnen vorbei geht. Die veröffentlichten wirtschaftlichen Rahmendaten scheinen diese Auffassung zunächst einmal zu bestätigen. Nur wer genauer hinschaut, ahnt, dass es für die politische Stabilität der Europäischen Union von enormer Bedeutung sein muss, dass es nicht nur den Menschen in Mitteleuropa, sondern allen Unionsbürgerinnen und -bürgern so gut gehen sollte, dass sie jedenfalls frei von existenziellen Sorgen wie von absoluter Verarmung, Obdachlosigkeit und Angst um ihre Alterssicherung sind. In diesem Zusammenhang ist es von herausragendem Interesse, wie sich die so genannte Austeritätspolitik der Europäischen Union auf die südeuropäischen Länder auswirkt und in der Folge, ob diese so genannte Sparpolitik am Ende auch negative wirtschaftliche Rückkoppelungen zum Beispiel auch in der Bundesrepublik Deutschland zur Folge haben wird.

Troika, Europäischer Stabilitätsmechanismus und Memoranda of Understanding

Aufgrund der verheerenden ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Austerität in einigen südeuropäischen Ländern der Europäischen Union, z.B. in Spanien, Portugal, aber vor allem in Griechenland ist die Handlungsweise der so genannten Troika in letzter Zeit aus internationaler Sicht in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt. Die sog. Troika wird bekanntermaßen gebildet aus der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds. Die Troika hat den betroffenen Ländern sogenannte Memoranda of Understanding (MoU) aufgezwungen.

Vereinbarungen zwischen Troika und dem jeweiligen Mitgliedsstaat haben Sparmaßnahmen und so genannte Strukturreformen beschlossen. Die Durchsetzung dieser Strukturreformen ist Voraussetzung für die zur Verfügung gestellten Kredite des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ESM). Die MoU werden nach Aushandlung durch die Troika von Vertretern der Mitgliedstaaten gebilligt, eine Vorgehensweise, die nicht nur den gelehrten Juristen eher an feudale Zustände erinnert. In Art. 13 Abs. 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist nämlich bestimmt, dass die europäische Kommission mit der europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds diese MoU aushandelt.

"Die Europäische Kommission unterzeichnet das MoU im Namen des ESM (...)"

Die betroffenen Mitgliedstaaten dürften sich bei dieser Vorgehensweise eher an das Prinzip 'Friss, Vogel oder stirb?' erinnert fühlen.

Dabei werden die Auflagen für die betroffenen Länder festgesetzt und der ? durch gerichtliche Immunität (!) geschützte Gouverneursrat des ESM setzt das MoU dann als Grundlage zur Auszahlung von Finanzhilfen fest.

Die Stimmrechte im ESM bestimmen sich nach Anteilen des Stammkapitals und nicht nach einem politischen 'one state, one vote?' Prinzip, wie es in einer demokratischen Staatenunion eigentlich der Fall sein sollte und wie wir uns Europa politisch wünschen. So ähnelt der ESM eigentlich eher einer Kapital- oder Aktiengesellschaft, deren Köpfe zudem durch Immunität vor jeglicher Rechtsverfolgung geschützt sind als einem demokratischen Gremium, welches eine einigende europäische Strategie verfolgt.

Mit dieser Methodik wurden bestimmte Staaten zu Strukturreformen und Sparmaßnahmen gezwungen, so Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien, Spanien und Zypern. Aber auch indirekt verlangte die europäische Zentralbank von den betroffenen Staaten für den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt Strukturreformen in großem Ausmaß, so zum Beispiel Privatisierungen, Gehaltskürzungen, Massenentlassungen usw. Dabei haben die o.g. Institutionen die Folgen ihres Vorgehens durchaus erkannt. So hatte der Internationale Währungsfonds ? wenn auch folgenlos ? bestimmte Maßnahmen der Troika als fehlerhaft bewertet, die Rezessionswirkung sei unterschätzt und die Arbeitslosenzahlen seien außergewöhnlich gestiegen, zudem sind die Sozialkosten gravierender als erwartet ausgefallen.

Was darf die Troika, was darf sie nicht?

An dieser Stelle soll das Augenmerk auf die rechtlichen Grundlagen für das Handeln der Organe der Europäischen Union gerichtet werden. War und ist das Handeln von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds überhaupt rechtmäßig?

Durften sie den Bevölkerungen der südeuropäischen Länder die von ihnen verordneten Maßnahmen überhaupt aufzwingen? Bewegt sich ihr Handeln überhaupt im Rahmen einer europarechtlichen Legalität oder ist es schlicht illegal und unvereinbar mit Internationalem Recht? Diese Fragen sind nicht nur akademischer Natur. Sie sind politisch von höchster Brisanz, weil die Frage nach der Legalität auch immer die Frage nach der politischen Legitimität des Handelns der Europäischen Union nach sich zieht. Einer meiner Ausbilder im Studium hat einmal, als es ums Völkerrecht ging, abschätzig gemeint, dass man sich hier sehr kurz fassen könne, denn das Völkerrecht sei lediglich der Machtfrage untergeordnet und die Frage der Legalität trete in den Hintergrund. In der Tat wird man diese Frage auch zu erörtern haben. Und dennoch ist es von großer politischer Brisanz, wenn es einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wäre, zu welchen Ergebnissen das Zentrum für europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen in einem Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiterinnen und Angestellte für Wien in Kooperation mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) u.a. gekommen ist.

Das Gutachten untersuchte mehrere Problemkreise. Zunächst einmal gab es Stimmen, die von einem Primat der Politik in der Krise sprechen und die Rechtsordnung für suspendiert hielten (!). Des Weiteren wurde die Frage nach dem Schutzbereich der Grund- und Menschenrechte untersucht. Gelten zum Beispiel die europäische Grundrechtscharta, die Europäische Menschenrechtskonvention, der UN-Sozialpakt überhaupt? Gelten die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, die beispielsweise das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen schützt? Werden diese Grundrechte dann durch die Maßnahmen der Troika beeinträchtigt und gibt es dann u.U. wegen des Ausmaßes der wirtschaftlichen Krise dennoch eine Rechtfertigung für diese Grundrechtsbeeinträchtigungen? Von weiterer Bedeutung ist schließlich die Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten die Betroffenen überhaupt haben und wie sie juristisch, nicht zuletzt politisch durchgesetzt werden können.

Das Gutachten untersucht die These vom Ausnahmezustand und einer angeblichen Notwendigkeit der Suspendierung des Rechts. Die Befürworter eines solchen Grundsatzes 'Not kennt kein Gebot?' bemühen sich, die handelnden Akteure vom juristischen "Kleinklein" zu entlasten, damit sie die notwendigen existenziellen Entscheidungen treffen sollen. Gewichtige Kritiker dieser Position weisen jedoch zu Recht darauf hin, dass die europäische Rechtsgemeinschaft mit dieser Annahme keine Existenzgrundlagen mehr hätte und die Mehrheit in der Rechtswissenschaft will aus diesem Grunde auch keinen Ausnahmezustand akzeptieren, der das internationale Recht suspendiert. Solange alle europäischen Verträge in Kraft sind, gelten nach dieser Auffassung die Grundrechtsnormen und die internationalen Menschenrechtskonventionen, ist nach dieser überwiegenden und meines Erachtens richtigen Auffassung eine Suspendierung der Rechtsordnung unzulässig.

Ein anderer Versuch, die Austeritätsmaßnahmen trotz des möglicherweise entgegenstehenden internationalen Rechts zu rechtfertigen, bemühte das Argument, dass das europäische Recht hinter die nationalstaatlichen Rechtsordnungen zurückzutreten habe. Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Europäisches Parlament und nicht zuletzt der Europäische Gerichtshof sollen den 'Herren der Verträge?', also den Nationalstaaten freie Hand lassen.

In dem Rechtsgutachten wird dieser Gedankengang jedoch zurückgewiesen, weil gerade die europäischen Finanzinstitutionen den betroffenen Ländern deren Souveränität massiv beschneiden. Ja, dieses Argument ist geradezu scheinheilig. Lehnt es die Wirkung europarechtlicher Vorschriften ab, so soll dies natürlich nur für die schwachen Staaten, nicht für die starken Staaten gelten, die diese Austerität jetzt durchsetzen. Der Bremer Gutachter Prof. Fischer-Lescano zitiert den Begriff der Fassadendemokratie, in der es das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof gibt, diese jedoch ohne Funktion bleiben sollen, damit die Finanzinstitutionen die Austerität widerspruchsfrei durchsetzen können. Europa lebe jedoch von dem Gedanken einer allmählichen Ablösung der Nationalstaaten, einer sozialen und friedlichen Integration der Unionsbürgerinnen und -bürger. Europäische Institutionen, die eigentlich dem Schutz der Bürgerinnen und Bürger dienen sollen, die jedoch keinen Kontrollmechanismen unterlägen, liefern diesem Ziel sicherlich zuwider.

Die Bezugnahme auf den Grundsatz der "Herren der Verträge" durch Stimmen, die das europäische Recht negieren, dient in diesem Zusammenhang allenfalls als Freibrief für diejenigen, die die undemokratische Verfasstheit der Europäischen Union für sich nutzen

wollen, und die das durchaus in einigen Bereichen durchschimmernde demokratische Element dabei mit Absicht missachten.

Im Namen Europas werden Millionen Bürgerinnen und Bürger einem gigantischen Verarmungsexperiment unterworfen, und die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank setzen ihre Maßnahmen durch. Auf nationaler Ebene lassen sich diese Maßnahmen nicht korrigieren, jedenfalls nicht in den betroffenen ökonomisch schwachen südeuropäischen Staaten. Da schon eher in der Bundesrepublik, die als Hegemon beim Treffen nationalstaatlicher Entscheidungen europäische Auswirkungen erzeugt. Aus diesem Grunde kann sich keine europäische Institution der Aufgabe entziehen, sich für den sozialen Zusammenhalt der Europäischen Union einzusetzen.

Das Gutachten nennt es als große Herausforderung, dass das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof die Exekutiven der Europäischen Union rechtlichen und demokratischen Maßstäben unterwerfen müssen.

In manchen Bereichen der Öffentlichkeit, auch innerhalb der Linken, wird oft ein Gegensatz aufgestellt, bei dem es, vereinfacht gesagt, zwei Standpunkte gibt. Den einen wird vorgeworfen, sie seien unkritische Befürworter einer europäischen Integration und den anderen wird vorgeworfen, sie würden die europäische Integration ablehnen. Aus meiner Sicht ist dies jedoch ein falsch formulierter Gegensatz. Wie in jeder gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung geht es nicht um die abstrakte Frage, ob man für oder gegen den Nationalstaat, für oder gegen eine europäische Integration, für oder gegen eine Europäische Union sein kann, sondern es kann nur um die Frage der konkreten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse gehen. Es ist die Pflicht von SozialistInnen, zu untersuchen, ob es nicht auf europäischer oder internationaler Ebene Kriterien gibt, die man für sich und seinen politischen Standpunkt einer progressiven Entwicklung nutzen kann. Das Gutachten führt zu Recht aus, dass die handelnden Akteure, die Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission und der Internationale Währungsfonds und die Finanzinstitutionen der Europäischen Union für die Beeinträchtigung von Menschen- und Grundrechten voll verantwortlich sind. Den Widerspruch zu den eigenen ideologischen und rechtlichen Grundlagen sollten Linke den Herrschenden nicht durchgehen lassen.

Mit der Einrichtung der europäischen Finanzinstitutionen (Europäischer Stabilitätsmechanismus ESM), so entschied der Europäische Gerichtshof, hätten die Nationalstaaten diese Institution als völkerrechtliches "Nebenunionsrecht" geschlossen.

(vgl. EuGH Rechtssache Pringle/Irland) Damit sei der Rahmen des Unionsrechts nicht tangiert, wie er durch Art. 51 Grundrechtscharta vorgeschrieben ist. Art. 51 schreibt im Wesentlichen vor, dass diese Grundrechtscharta u.a für die Einrichtungen der Union und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Rechts der Union gilt. Auch im Falle der Umsetzung der MoU betreffend Portugal, in dem Gehalts- und Pensionseinbußen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst durchgesetzt wurden, hat man diesen Rechtsstandpunkt eingenommen. Dort seien zudem die nationalen Umsetzungsgesetze eingängig, nicht europäisches Recht, so die spitzfindig erscheinende Argumentation.

In der deutschen Rechtswissenschaft nannte man es früher 'Flucht aus der Grundrechtsbindung?', wenn öffentliche Einrichtungen privatisiert wurden und Bürgerinnen und Bürger dann keinen Zugang mehr zu den Einrichtungen zu den alten Konditionen erhalten. Heute wiederholt sich in gewisser Weise unter anderen Vorzeichen dieses Spiel auf europäischer Ebene erneut, hier heißt es 'Flucht in die Organleihe?'. Aber immerhin gibt es Stimmen, die betonen, dass die Europäische Kommission, selbst wenn sie im Rahmen des ESM handelte, an die Grundrechtscharta gebunden bleibe. Durch eine Flucht in die Organleihe dürften Grund- und Menschenrechtsbindungen nicht umgangen werden.

Die Bremer kamen in ihrem Gutachten weiterhin zu dem Schluss, dass es sowohl nach der Grundrechtscharta im Einzelfall subjektiv einklagbare Rechtspositionen geben könne als auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Europäische Gerichtshof geht bereits seit Anfang der Neunzigerjahre davon aus, dass in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als rechtmäßig anerkannt werden können, die mit der Bedeutung der anerkannten und gewährleisteten Menschenrechte unvereinbar sind und wenn sie zentrale Bedeutung haben. (EuGH Wachauf/Bundesanstalt f. Ernährung u. Forstwirtschaft), hier vor allen Dingen die Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonventionen, Art. 6 Abs. 2,3 Europäischer Unionsvertrag EUV, der trotz noch-nicht-formellen Beitritts zur EMRK die Grundrechte als Teil des Unionsrechts bestätigt und Art. 52 Abs. 3 Grundrechtscharta der EU, welcher die Reichweite der EMRK anerkennt. Danach ist ein Verstoß gegen die europäische Menschenrechtskonvention zugleich ein Verstoß gegen das Unionsrecht!

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte EGMR ? nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof ? hat allerdings noch nicht geklärt, wie weit die Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße durch Unionsorgane reicht. Das Gutachten führt aus, dass bei einer konsequenten Fortführung der bisherigen Rechtsprechung die Mitgliedstaaten

nicht nur für das Handeln der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank, sondern auch für die Entscheidungen des Gouverneursrats haften. Durch das dort geltende Einstimmigkeitserfordernis im Gouverneursrat des ESM könnten die Staatenvertreter nämlich direkt Einfluss nehmen, sogar die Nichteinlegung eines Vetos würde schon haftungsbegründend sein.

Sicher wird der eine oder andere nun einwenden, dies sei doch rein akademisch und die Verantwortlichen für die Austerität würden sich nicht selbst bezichtigen bzw. in die Pflicht nehmen lassen? sicher ist dies angesichts der aktuellen Kräfteverhältnisse richtige Annahme, ähnlich der, wonach die Täter des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und gegen den Irak ihr rechtswidriges Handeln teilweise noch selbst einräumen, ohne befürchten zu müssen, noch zu ihren Lebzeiten belangt zu werden. Dennoch ist alleine die Darlegung dieser rechtlichen Einschätzung meinungsbildend? und dies sollten wir uns nicht nehmen lassen. Wenn wir es heute nicht beginnen, bleibt dieser Umstand auch in zehn Jahren politisch ohne Folgen.

Des Weiteren geht das Gutachten auch von der Gültigkeit von Menschenrechten aus, die nicht formell in das europäische Recht inkorporiert sind, so zum Beispiel die Normen des UN-Zivilpakts, aber auch des UN-Sozialpakts, der die sozialen Menschenrechte regelt. So hat beispielsweise der UN-Sozialausschuss bereits in zahlreichen Stellungnahmen eine Bindung der internationalen Organisationen selbst an den UN-Sozialpakt gesehen und nicht nur eine indirekte Verpflichtung der Mitgliedstaaten bezüglich einer staatspolitischen Förderung dieser Normen. Seine Stellungnahmen sind nämlich gemäß Art. 38 Abs. 1 d) IGH-Statut als 'Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen?' heranzuziehen. Daher? so die Bremer Gutachter? spricht dies für eine Verpflichtung des UN-Sozialpakts auf Maßnahmen von EU, ESM und IWF.

Aber die Selbstbindung der EU an die sozialen Menschenrechte geht noch weiter: Art. 21 Abs. 1 EUV formuliert unter anderem: "Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts."

Deutlicher geht es kaum? oder doch?

In Art. 151 Absatz 1 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) heißt es u.a.:

"Die Union und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen."

Es leuchtet unmittelbar ein, dass die in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU verfolgte Austeritätspolitik diesen Grundsätzen geradezu zuwider läuft.

Auch das internationale Übereinkommen der ILO, dessen Mitglied die EU im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten nicht ist, hat Bedeutung. So verweist Art. 151 AEUV indirekt auf die ILO-Übereinkommen. Dort werden als Kernarbeitsnormen u.a. genannt: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, Gleichheit des Entgelts, Diskriminierungsverbot (Beschäftigung und Beruf).

Dass in den südeuropäischen Staaten durch die Maßnahmen der Troika die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen nicht nur beeinträchtigt, sondern auch verletzt ist, dürfte klar sein. Die Gewerkschaften in Griechenland sind faktisch entmachtet und die Arbeitnehmer der Willkür von Staat und Kapital fast schutzlos ausgeliefert.

Bei vielen Menschen ist das Existenzminimum unterschritten, ja sogar Hunger ist mittlerweile keine Seltenheit mehr. Menschen verlieren ihre Wohnung. Die Memoranda of Understanding beeinträchtigen also genau die Lebenszusammenhänge, die durch die oben genannte Normen geschützt sind.

Einen weiteren wichtigen Ansatzpunkt liefert die sog. Odious Debts-Doktrin ('verabscheuungswürdige Schulden?'). Mit diese Lehre werden Schulden dann als

illegitim bezeichnet, wenn diese unter Zuhilfenahme einer illegitimen Regierung ohne Zustimmung der Bevölkerung zustande gekommen sind, die Gelder zur Unterdrückung des Landes genutzt wurden und die damit bezahlten Leistungen den Menschen geschadet haben, und die Kreditgeber von beidem Kenntnis hatten oder bei zumutbarer Nachforschung hätten haben können. In Ecuador ist aufgrund dieser Lehre ein Teil der Schulden als illegitim eingestuft worden.

Art. 55 der UN-Charta verlangt die Förderung von 'Wohlstand?', 'Vollbeschäftigung?' und 'sozialem Fortschritt?'. Sollte gemäß Art. 103 der UN-Charta ein Mitglied sich internationalen Übereinkünften verpflichtet sehen, die mit dieser Charta im Widerspruch steht, so hat die UN-Charta Vorrang. Die Memoranda of Understanding widersprechen diesen Normen der UN-Charta.

Wir sehen folglich, dass sich die Schlinge des internationalen Rechts immer enger um die Troika zieht.

Einzelnormen

Kommen wir zu weiteren beispielhaften und bedeutenden Einzelnormen. Hier kann aus Gründen der Übersichtlichkeit nur eine Auswahl vorgestellt werden: So nennt Art. 31 der EU-Grundrechtscharta gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, Art. 28 der Grundrechtscharta das Recht auf Kollektivverhandlungen, d.h. Tarife auszuhandeln und Maßnahmen zur Verteidigung von Arbeitnehmerinteressen zu ergreifen. Art. 30 der Charta schützt die ArbeitnehmerInnen vor ungerechtfertigter Entlassung. Die Rechte der Senioren auf ein Leben in Würde wird in Art. 25 geschützt.

Die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet in Art. 11 die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, welche das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung sichert. Art. 27 der UN- Behindertenkonvention schützt fundamentale Arbeitsrechte behinderter Menschen.

Zwar ist in der Rechtswissenschaft umstritten, inwieweit die oben genannte Normen subjektive Rechtspositionen für Betroffene einräumen, d.h. einklagbare Rechte darstellen.

Aber das Gutachten begründet mit zahlreichen Einzelnachweisen einen Schutzauftrag der EU-Organe für die beispielhaft oben aufgeführten Normen. Die EU darf danach diese

Postulate nicht torpedieren. Sie selbst darf nicht nur, sondern muss sie sogar fördern. Wenn also aufgrund von Maßnahmen der Troika und daraus folgend eines Mitgliedstaates Mindestlöhne abgesenkt werden, Arbeitslosengelder gekürzt werden, Kündigungsschutzvorschriften geschleift und das Recht auf Geltung von Tarifverträgen faktisch unterbunden wird, sind diese subjektiven und kollektiven Rechte der Menschen und folglich damit Eigenverpflichtungen der EU-Organe, diese Rechte zu schützen, ganz offensichtlich verletzt.

Das sah auch eine Expertenmission der ILO im Jahre 2011 so, die bezüglich der tarifvertraglichen und anderer sozialer Folgewirkungen des MoU betreffend Griechenland ein geradezu vernichtendes Urteil aussprach.

Artikel 34 der Grundrechtscharta anerkennt beispielsweise das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen.

Die MoU hingegen verpflichten die betroffenen Staaten zur Absenkung der Kosten von Wohnungsbauprojekten (so in Zypern) und anderen wohlfahrtstaatlichen Leistungen wie etwa zu extremen Kürzungen im Bereich von Mindestlohn und Pensionen, so in Griechenland und Irland. Der UN Sozialausschuss hat am Beispiel Spaniens das Memorandum of Understanding kritisiert, weil es besonders verletzte gesellschaftliche Gruppen diskriminiert. Der UN-Experte Kafkas kritisierte kürzlich in Bezug auf Griechenland scharf, dass das MoU, anstatt die soziale Sicherheit zu festigen, zuvorderst die fiskalische Konsolidierung sicherstellt.

Der europäische Sozialausschuss hat im April 2013 die massiven Kürzungen in Griechenland ebenfalls scharf kritisiert, weil diese das Recht auf soziale Sicherheit verletzen.

Art. 35 der Grundrechtscharta der EU garantiert für jede Person das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung. Dabei ist die Union verpflichtet, unter Zuhilfenahme aller Maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Auch die UN-Behindertenkonvention oder der UN-Sozialpakt fordert dies. Auch hier gilt die Verpflichtung der Unionsorgane, den Zugang zu den entsprechenden Einrichtungen nicht zu behindern, sondern fördern zu müssen.

Kürzlich wurden jedoch in Griechenland die Polikliniken geschlossen. Die Menschen verlieren zudem nach kurzer Arbeitslosigkeit auch ihren Gesundheitsschutz. Diese geradezu dramatische Entwicklung wird durch die oben genannten Unionsorgane jedoch durch die Memoranda of Understanding sogar gefördert, wenn es nicht eigentlich sogar politisch gewollt ist. So soll nach den MoU die Zahl der Ärzte reduziert, Kostenbefreiung bei Behandlungen eingeschränkt und Krankenhausbesuche und Medikamente durch erhöhte Zuzahlungen begleitet werden. Man kann am Beispiel Griechenlands also durchaus feststellen: die von der Troika beabsichtigten Folgen sind eingetreten. Der UN-Experte Lumina sieht daher das Recht auf Gesundheit in Griechenland zu Recht verletzt.

Art. 14 der Grundrechtscharta der EU schützt den Zugang zur Bildung als Teilhaberecht. Weitere Normen der EMRK oder Behindertenkonvention sind ebenfalls verletzt. Die MoU fordern im Bildungsbereich für die betroffenen Staaten Kostenreduktionen, Eigenbeteiligungen der Studierenden usw. usf. Die Liste der Verstöße gegen internationale Menschenrechtsnormen würde hier jeden Rahmen sprengen.

Auch das Eigentumsrecht der EU-Grundrechtscharta, Art. 17, und des Artikels 1 des ersten Zusatzprotokolls zur europäischen Menschenrechtskonvention wird durch die MoU verletzt. Die Erhöhung des Rentenalters oder etwa die Erhöhung des Mindestalters für die Erlangung des vollen Rentenanspruchs in Zypern seien hier aufgeführt.

Last, but not least tangierten die Memoranda nach der Auffassung der Bremer das in Art. 41 der Grundrechtscharta gewährleistete Recht auf eine gute Verwaltung. Diese Verpflichtung postuliert einen transparenten und regelmäßigen Dialog mit Verbänden und der Zivilgesellschaft.

Es versteht sich eigentlich fast von selbst, dass die durch die Austeritätsmaßnahmen anvisierte Schocktherapie, die plötzlichen Massenentlassungen ohne Verhandlungen mit den Gewerkschaften und anderen relevanten Gruppen, die Schließung öffentlicher Einrichtungen und Krankenhäuser in Griechenland keine gute Verwaltung darstellen können: kein Dialog, keine Transparenz, keine Anhörung der Betroffenen vor Durchführung benachteiligender Maßnahmen.

Was sind die Memoranda of Understanding?

Das Rechtsgutachten attestiert den MoU Eingriffscharakter, es qualifiziert sie sogar als

Rechtsakte, und zwar dann, wenn sie zu bestimmten, auch von Dritten (=Mitgliedstaaten) herbeigeführten Grundrechtsverletzungen führen. Diese Auffassung vertritt auch das portugiesische Verfassungsgericht, nämlich dass zahlreiche Entscheidungen der Regierung, die sich an die Vereinbarungen mit der Troika gebunden fühlte, als unzulässig anzusehen sind. Die Auflagen im Rahmen des ESM sind danach nicht nur einfach unverbindliche Empfehlungen, sondern verpflichten die Mitgliedsstaaten zur Einhaltung derselben und haben daher Bindungswirkung, sind also völkerrechtlich verpflichtend.

Die Europäische Kommission und die sich an der Aushandlung beteiligende Europäische Zentralbank sind also für die Beeinträchtigung der Grundrechte der Betroffenen verantwortlich. Wenn man dies für schlüssig hält, erscheint die Einrichtung der gerichtlichen Immunität des ESM und seiner handelnden Personen wohl nicht als zufällig.

Wenn also staatliche ? die der Mitgliedstaaten ? oder europäische ? supranationale Institutionen ? Grundrechte der Menschen beeinträchtigen, dann gibt es eigentlich nur wenige logische Schlussfolgerungen, nämlich zunächst diese Institutionen an ihrem rechtswidrigen Handeln zu hindern, politisch würde ich eine Neuorganisation oder einen Neustart dieser Exekutivbehörden befürworten. Es spricht also politisch aus linker Sicht einiges dafür, für die Abschaffung undemokratischer, nicht rechtsstaatlicher Einrichtungen wie der EU-Kommission oder der EZB in ihrer bisherigen Verfasstheit einzutreten.

Die Verhältnismäßigkeit der Mittel

Das Gutachten untersucht auch, ob es Rechtfertigungen für das Verhalten der Unionsorgane geben kann. Art. 52 Absatz 1 Satz 2 der EU-Grundrechtscharta verlangt, dass Einschränkungen der Rechte nur erfolgen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. (!)

Dies heißt u.a., dass alle Maßnahmen der Troika den Zielen der Charta entsprechen müssen, sie müssen vor allem erforderlich und geeignet sein, den dort formulierten Zielen zu dienen. Selbst unterstellt, dies würde man bei den MoU bejahen, muss auch geprüft werden, ob nicht beispielsweise auch hätte geklärt werden müssen, ob weniger einschneidende Maßnahmen in Frage kommen.

Schauen wir uns die Frage an, ob die Stabilisierung der Haushalts- und Finanzpolitik als mögliches Interesse die oben genannten Maßnahmen rechtfertigt. So hat der Internationale Währungsfonds im Jahre 2013 in einer Stellungnahme zu Griechenland die von ihm zum Teil selbst unterstützten Maßnahmen deutlich kritisiert. So stellt er infrage, ob die Austerität generell im Stande ist, als geeignetes Mittel eine stabile Haushalts- und Finanzordnung zu erlangen. So führt das Gutachten Studien an, denen zufolge die MoU zwar breite Einschnitte in soziale Rechte bewirkt haben, aber die angeblich anvisierten Ziele nicht erreicht worden seien.

So darf man mit Fug und Recht bezweifeln, ob die durch die MoU vorgesehenen Maßnahmen verhältnismäßig sind. Kann es verhältnismäßig sein, die Polikliniken eines Landes komplett zu schließen, kann es verhältnismäßig sein, das öffentlich-rechtliche Fernsehen eines Landes komplett (Griechenland) oder zum Teil (Portugal) zu schließen, kann es verhältnismäßig sein, ganze Behörden zu schließen (Griechenland) und die Entlassenen ohne jede Hoffnung auf eine Wiedereinstellung zu lassen und sie nicht einmal auf neue Einstellungsmöglichkeit zu verweisen?

Das Gutachten schlussfolgert u.a. mit Recht, dass ein Verzicht auf Sparauflagen und Schuldenerlass durchaus ein Gebot der Verhältnismäßigkeit sein könne. Mit der Festschreibung von Defizitobergrenzen für die betroffenen Staaten werden durch die beabsichtigten Kürzungen die Menschenrechtsbeeinträchtigungen zumindest in Kauf genommen. Des Weiteren kritisiert das Gutachten eine Verletzung der Verhältnismäßigkeit auch dann, wenn eine nachhaltige Einnahmensicherung unterbleibt, so etwa die Einführung einer Vermögenssteuer oder gar einer Privatisierungsbremse zur Sicherung der fiskalischen Einnahmen. An dieser Stelle weise ich erneut darauf hin, dass der griechische Staat jährlich auf viele Milliarden Euro an Fiskaleinnahmen durch die Nichtbesteuerung der griechischen Reeder verzichtet. Es ist nicht bekannt, dass die Unionsorgane dem griechischen Staat diesbezüglich etwa Auflagen gemacht hätten, wie sie es im Falle von Sparmaßnahmen, Massenentlassungen und ähnlichen Struktur Anpassungsmaßnahmen vorgenommen haben. Auch zieht Professor Andreas Fischer-Lescano den Schluss, dass es ein Gebot der Verhältnismäßigkeit sein könne, zu prüfen, ob Ausgabenposten gekürzt werden könnten, die keine unmittelbaren menschenrechtlichen Folgen hätten, so zum Beispiel im Bereich des Militärs und der Rüstung. Erinnert sei hierbei an den Vorgang, dass der griechischen Regierung trotz der MoU auferlegt wurde, deutsche U-Boote zu erwerben. Es ist nicht bekannt, dass Unionsorgane, aber auch die deutsche Bundesregierung, der griechischen Regierung die Verpflichtung auferlegt hätten, im Zuge ihrer Sparmaßnahmen auf den Kauf von

Rüstungsgütern zu verzichten.

Fazit: die Austerität ist illegal, sie ist so offensichtlich rechtswidrig, wie es juristisch eher selten bei Rechtsfragen der Fall ist. Es gibt praktisch keine Rechtsbegründung, die eine Legalität dieser Austerität bejaht. Umso schwerer wiegt der Umstand, dass dies in der öffentlichen Debatte so gut wie keine Rolle spielt. Die Herrschenden haben naturgemäß an dieser Debatte kein Interesse, die Gegner dieser Politik, die Opfer sollten diese Argumente jedoch nutzen.

Problem der Einklagbarkeit

Aber sind diese festgestellten Verletzungen von Grund- und Menschenrechten auch tatsächlich einklagbar? Es dürfte einleuchten, dass es wenig sinnvoll ist, die Europäische Kommission mit einer Überprüfung ihrer eigenen Vorgehensweise zu befassen. Da macht es schon mehr Sinn, den Europäischen Gerichtshof mit den MoU zu beschäftigen. Die prozessualen Hürden sind jedoch hoch. Die Kläger nach Art. 263 des AEUV (Vertrags über die Arbeitsweise der EU), also u.a. Mitgliedstaaten, Europäische Kommission und Parlament ? eventuell auch eine Minderheit des EP ? kommen als privilegierte Kläger infrage, nichtprivilegierte natürliche und juristische Personen ebenso, wobei Letztere schon recht einfach an der Klagebefugnis, also der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten ? wie in der Rechtssache ADEDY/Griechenland scheitern können. Auch die Zweimonatsfrist stellt eine schwer zu nehmende Hürde dar. Das Gutachten räumt ein, dass es im Moment geringe Chancen sieht, dass eine Mehrheit im Europaparlament für ein solches Klagevorgehen gewonnen werden könne, immerhin jedoch eine Minderheit. Das Gutachten macht seine Skepsis gegenüber den rechtlichen Möglichkeiten deutlich, benennt beispielhaft einige Möglichkeiten wie das Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV, das allerdings einen nationalen Rechtsstreit in einer europarechtlichen Frage als Voraussetzung sieht.

Aus diesem Grunde hat die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Austerität vor allem politische Bedeutung, leider weniger juristische.

Es gibt allerdings gewichtige Ausnahmen.

Sollte nämlich in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union eine Regierung gewählt werden, die von einer breiten Protestbewegung getragen würde ? dies kann im Falle Griechenlands durchaus der Fall sein, so stünde eine solche Regierung unter einem

enormen Druck ihrer Wählerinnen und Wähler. Sie könnte im Rahmen der EU die oben beschriebenen Wege gehen, selbst wenn es juristisch nicht wirklich aussichtsreich wäre. Politisch wäre jedoch ein griechischer Regierungschef in einer tatsächlich starken Position, selbst wenn die Medien anderes suggerieren: alleine der Umstand, dass eine frei gewählte Regierung in Athen den Herrschenden in Brüssel und Berlin ihren rechtlich-politischen Spiegel vorhält, könnte den Widerstand in anderen europäischen Ländern befördern und damit die Erfolgsaussichten der aufmüpfigen Griechinnen und Griechen verbessern.

Ob diese Vorgehensweise dann im Rahmen der EU stattfinden wird oder ? weil etwa Griechenland mit dem Rücken zur Wand steht ? u.U. außerhalb der Eurozone, ist da fast schon zweitrangig. Denn ein Wechsel in Athen wird Konsequenzen nach sich ziehen, die wir noch nicht abschätzen können. Ich denke, dass die klügeren Kreise in Brüssel dies ähnlich sehen.

Genau darin besteht die Chance von SYRIZA bzw. einer griechischen Linksregierung. Ob sie sie zu nutzen versteht, wird an anderer Stelle zu erörtern sein.