

Treue und Solidarität

In der Euro-Krise geht es um den Fortbestand der EU. Das Bundesverfassungsgericht wird auf parlamentarische Begleitung der Finanzhilfen pochen.

Von Christian Calliess

Ein „Drama der Solidarität“ sieht Rainer Hank in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 12. Juni 2011 in der Debatte um weitere finanzielle Hilfsmaßnahmen zugunsten Griechenlands begründet: Die Griechen hätten sich ihre Demokratie von vermeintlichen Rettern abkaufen lassen, die sich wie Insolvenzverwalter aufführten. Bedeuten die Hilfskredite aber tatsächlich eine Perversion des nationalen und des europäischen Rechts, eine Aushöhlung demokratischer Grundsätze auf Seiten der Retter wie der zu Rettenden einerseits und den „offensichtlichsten Rechtsbruch in der Geschichte der europäischen Integration“ andererseits?

In der Tat, die EU samt Euro befindet sich in der Mitte eines Dramas namens „Solidarität“, dass die Juristen an die Grenzen des Rechts, die Politiker in eine Zwickmühle und die europäische Demokratie möglicherweise in eine Krise führt. Aber soll der Euro und womöglich die gesamte EU am Riff des im Vertrag von Maastricht politisch bewusst in Kauf genommenen Konstruktionsfehlers der Währungsunion und seinen Folgen, dem als Bail-Out-Verbot bekannt gewordenen Artikel 125 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), zerschellen?

Inhalt und konkrete Reichweite des europäischen Solidaritätsprinzips erscheinen zunächst unbestimmt und bedürfen klarer Anhaltspunkte in den EU-Verträgen. Inhaltlich kann die Rechtswissenschaft insofern Anregungen von der Sozialphilosophie empfangen, in der Solidaritätspflichten zwischen moralisch geschuldeten und freiwilligen Leistungen stehen: Verursacht man selbst die Not eines Anderen, ist man zur Hilfe verpflichtet; verschuldet der Andere seine Not selbst, hilft man freiwillig; gerät er durch Zufall oder durch Schuld eines Dritten in Not, hilft man aus Solidarität. Die obligatorischen Solidaritätspflichten beruhen auf einer faktisch bestehenden Solidarität, die sich im Gefühl des „In-einem-Boot-Sitzens“, in der Zugehörigkeit zu der „Schicksalsgemeinschaft“, als welche man die EU mit der Bundeskanzlerin durchaus verstehen kann, Ausdruck verschaffen.

Wendet man diese Überlegungen zunächst auf die rechtlich umstrittene Frage nach der Vereinbarkeit der Griechenland-Hilfen sowie des sogenannten Rettungsschirms mit den europäischen Verträgen an, so ergibt sich: Da die EU die finanzielle Notlage in Griechenland, Irland und Portugal nicht verursacht hat, ist sie moralisch nicht zur Hilfe verpflichtet. Dem korrespondiert die Rechtslage. Nach den EU-Verträgen besteht weder für die EU noch für die Mitgliedstaaten eine Rechtspflicht zu finanzieller Hilfe. Soweit die finanzielle Notlage in den Hilfen empfangenden Mitgliedstaaten dagegen – wie im Falle Irlands und Portugals – primär durch die Finanzkrise ausgelöst wurde, also durch die Schuld eines Dritten oder Zufall, besteht moralisch eine echte Solidaritätspflicht. Rechtlich spiegelt sich diese hinsichtlich der Kredite der EU, die einen – wenngleich untergeordneten – Teil des Rettungsschirms bilden, in Artikel 122 Absatz 2 AEUV, nach dem die EU einem Mitgliedstaat Beistand gewähren kann, wenn dieser aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von gravierenden Schwierigkeiten betroffen ist. Als spezielle Ausprägung des allgemeinen Solidaritätsprinzips für den Währungsbereich lässt sich die Norm dahingehend auslegen, dass sie finanzielle Beistandsleistungen, zumindest soweit sie durch die weltweite Finanzkrise maßgeblich mitverursacht wurden, nach Einzelprüfung zulässt.

Die solchermaßen zulässigen Hilfen stehen freilich im Widerspruch zum

Bail-out-Verbot des Artikel 125 Absatz 1 AEUV, dem zufolge weder die Union noch die Mitgliedstaaten wechselseitig für ihre jeweiligen Verbindlichkeiten haften oder dafür eintreten. Damit gerät Artikel 125 Absatz 1 in Widerspruch zu Artikel 122 Absatz 2 AEUV. Im Wege eines verhältnismäßigen Ausgleichs kann dieses im Vertrag angelegte Spannungsverhältnis unter Rückgriff auf das allgemeine Solidaritätsprinzip aufgelöst werden: Die so konkretisierte vertragliche Solidaritätspflicht erlaubt im Einzelfall Hilfen an im Zuge der Finanzkrise unverschuldet in eine Haushaltsschiffelnde geratene Mitgliedstaaten, sofern diese vorübergehender Natur sind und das hinter Artikel 125 AEUV stehende Ziel der Stabilität durch Auflagen zur Haushaltsanpassung nachhaltig gewährleistet wird.

Anders liegt der Fall, wenn – wie im Falle Griechenlands – die Finanzkrise nur ein Katalysator für eine hausgemachte Haushaltsnotlage war. Dann können die EU und die anderen Mitgliedstaaten, moralisch betrachtet, zwar freiwillig hel-

gesprochen: Das unionsrechtliche Solidaritätsprinzip in seiner Ausprägung der Unionstreue ist auf Gegenseitigkeit und auf die Achtung des Rechts angelegt. Im Zuge der Koppelung von Solidarität und Recht ist es somit gerade geboten, die hilfsbedürftigen Staaten im Sinne einer Art „nachholenden Wirtschaftsregulierung“ einer effektiven Kontrolle der europarechtlich vereinbarten Haushaltsdisziplin zu unterwerfen. Die von der Troika aus IWF, EU-Kommission und EZB aufgestellten Bedingungen bedeuten damit weder ein unzulässiges „Protoktorat“ noch einen Verzicht auf Demokratie für den betroffenen Staat, sondern stellen im Sinne einer europäischen Perspektive sicher, dass die Solidarität in Form der gewährten Finanzhilfen keine Einbahnstraße bleibt.

Bleibt die Rolle des Bundestages bei der innerstaatlichen Begleitung der Hilfsmaßnahmen. In der Tat ist zu erwarten, dass diese auch im Rahmen der für kommenden Dienstag anberaumten mündlichen Verhandlung über gegen die Griechenland-Hilfen und den Rettungs-



Illustration Greser & Lenz

fen, rechtlich gesehen, handelt es sich jedoch um einen „Schwarzbau“. Da die Voraussetzungen des Artikel 122 AEUV nicht vorliegen, darf die EU nicht helfen, die konsequenterweise auch nur koordinierend tätig geworden ist. Die zwischenstaatlichen Hilfen der Mitgliedstaaten aber stehen ebenfalls im Widerspruch zum Bail-out-Verbot.

Aber auch im Baurecht muss ein „Schwarzbau“ nicht zwingend abgerissen werden. Diese Konsequenz erscheint mit Blick auf die von EU-Vertrag und EuGH eingeforderte „Unionstreue“ (Artikel 4 Absatz 3 EUV), die eine prozedurale Ausprägung des allgemeinen europäischen Solidaritätsprinzips darstellt, auch geradezu paradox: Während die Mitgliedstaaten einerseits im Hinblick auf die gemeinsam verfolgten Ziele und damit auch im Hinblick auf den Fortbestand der EU zu solidarischem Handeln verpflichtet sind, soll es ihnen andererseits vertraglich verwehrt sein, die ihrer Einschätzung nach für den Erhalt der Währungsunion essentiellen Finanzhilfen zu leisten. Ein Scheitern der Währungsunion beziehungsweise ein damit verbundenes Scheitern der EU kann aber nicht Sinn und Zweck des Bail-out-Verbots sein. Gesteht man der Politik einen im Rahmen komplexer wirtschaftspolitischer Entscheidungen notwendigen Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, so dienen die bilateralen Hilfen für Griechenland der Rettung des Euro und damit auch dem Fortbestand der EU insgesamt. Das kann mit Blick auf die Auslegung des Artikel 125 AEUV und damit die Rechtmäßigkeit der Hilfen nicht ohne Konsequenzen bleiben.

Mit dieser Erwägung ist zugleich der zweite oben angeführte Kritikpunkt an-

schirm anhängigen Verfassungsbeschwerden von zentraler Bedeutung sein wird. Insofern könnte das Bundesverfassungsgericht seine unter dem Stichwort der „Integrationsverantwortung“ im Lissabon-Urteil eingeschlagene Linie einer Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bundestages weiterverfolgen. Hier – und nicht im Rahmen einer wie auch immer gearteten „Identitätskontrolle“ durch das Verfassungsgericht – entfaltet sich möglicherweise ein Anwendungsfeld für ebenfalls im Lissabon-Urteil statuierte Staatsaufgaben, zu denen auch die Budgethoheit gezählt wird. Für diese sensiblen Kernbereiche demokratischen Lebens ergibt sich in der Tat die Notwendigkeit einer kontinuierlichen parlamentarischen Begleitung durch den Bundestag. Insofern könnte Karlsruhe vor dem Hintergrund der vorstehenden Überlegungen die Finanzhilfen als für insgesamt verfassungsgemäß erachten, zugleich jedoch eine verstärkte Wahrnehmung der Integrationsverantwortung anmahnen, die sich nicht in einer einmaligen Zustimmung des Bundestags zum Rettungsschirm erschöpfen darf, sondern seinen Einfluss auch auf die Auszahlung einzelner Tranchen sowie die damit verbundenen Bedingungen gewährleistet. Die Regierung ist damit in der Pflicht, den Bundestag zu überzeugen. Damit verschafft sie ihrer Europapolitik demokratische Legitimation. Eine Legitimation, die unabdingbar ist, wenn man verhindern will, dass die EU im Ergebnis zwar nicht an Euro und Bail-out-Verbot zerbricht, sondern an der erodierenden Akzeptanz der Bürger.

Professor Dr. Christian Calliess lehrt Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin und ist Inhaber einer Jean Monnet-Profilur für europäische Integration.

Innehalten ist geboten

Die langfristige Finanzierung von Haushaltsdefiziten in einzelnen EU-Staaten widerspricht der Logik der Integration. Die Akzeptanz bröckelt.

Von Frank Schorkopf

Der Freiheitswille der Griechen begeisterte die Europäer. Anfang des 19. Jahrhunderts nahmen sie Anteil an deren Erhebung gegen das Osmanische Reich und gründeten vielerorts Hilfsvereine. Ende des 20. Jahrhunderts, im Jahr 1981, trat die aus der Militärdiktatur wiedererstandene griechische Demokratie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei. Die Gemeinschaft hoffte, auch den Grie-

einen auf Dauer tragbaren Wettbewerb. Die strategischen Köpfe der Gründerzeit erkannten auch, dass auf lange Sicht diese Transformation nur mit einer gemeinsamen Währung funktionieren würde. 1990 kam unerwartet die Deutsche Einheit – eine historische Gelegenheit, den Währungsplan umzusetzen. Der Maastricht-Vertrag gab dem politischen Willen eine Form und mit der „Wirtschafts- und Währungsunion“ einen Namen. Der Zweckrationalität dieses Gedankens steht ein politisches Motiv zur Seite. Die europäische Marktwirtschaft mit einheitlicher Währung soll Europa politisch einengen. Der geprägte Europagedanke in den Geldbörsen soll das Herz der Bürger bewegen. Nicht nur wirtschaftlich sind sie eng miteinander verbunden, sondern sie haben als Unionsbürger eine gemeinsame Zukunft in einer „Schicksalsgemeinschaft“.

Die europäischen Eliten wollen in der Causa Hellas dies alles retten und doch stellen sie alles in Frage. Denn die langfristige Finanzierung struktureller Haushaltsdefizite in einzelnen Mitgliedsta-

ten widerspricht der Logik der Integration. Im Grunde zeigt die gegenwärtige Krise, mit welcher unerbittlichen Konsequenz die Wirtschafts- und Währungsintegration funktioniert. Wer sich dieser Erkenntnis widersetzt, den bestrafen die Märkte. „Rettungseuropäer“ versuchen die Krise zu meistern, indem sie Finanzhilfen an die betroffenen Staaten mit harten Bedingungen verknüpfen. Diese Konditionalität ist konsequent. Die bislang verweirte gesellschaftliche Anpassung wird nunmehr auf robustem Wege eingefordert. Es macht jedoch einen Unterschied, ob das Ziel einer modernen, wettbewerbsfähigen Gesellschaft in Europa durch die Integrationslogik oder durch auswärtige Finanzhilfen erreicht wird. Denn die Konditionalität wird besonders von den Bevölkerungen als Diktat empfunden. Sie nimmt der Anpassung die Freiwilligkeit und wird damit zur Konfliktsache.

Das viel zitierte Einstandsverbot für öffentliche Schulden (no bail out) hat hierin seinen tieferen Sinn. Die Regel war eines der tragenden Argumente, seinerzeit Konsens und Akzeptanz für den Euro zu erzielen. Sie hat außerdem aber eine Befriedigungsfunktion im Miteinander der Mitgliedstaaten. Sie bewahrt die Euro-Staaten nämlich davor, sich zu tief in finanz-, sozial- und wirtschaftspolitische Angelegenheiten einzumischen, welche die Mitgliedstaaten der Union aus guten Gründen vorenthalten haben. Die Anpassungsleistungen müssen nicht nur freiwillig getragen, sondern sie müssen von den Bürgern und ihren Vertretern auch verantwortet werden. Die geleisteten und noch zu leistenden Finanztransfers erlauben es Parlamenten und

Regierungen betroffener Euro-Staaten, auf andere zu zeigen und sich nach innen zu solidarisieren. Man sieht in diesen Tagen, wie Konflikte an Nahtstellen aufbrechen, die dauerhaft geschlossen schienen. Die Folgen für die Bürger der helfenden Staaten sind erheblich, auch wenn wir den Zusammenhang von europäischen Finanztransfers und nationalen Schuldenbremsen einstweilen nicht öffentlich aussprechen. Wer Geld, das er nicht hat, aufnimmt und an das Ausland gibt, der muss zu Hause kürzertreten. Die Rechtfertigung durch die neue Großformel eines europäischen Gesellschaftsmodells oder eine europäische Solidarität, auf die einige ihre Hoffnung setzen, vermag die bewusst gesetzten Vertragsregeln der Rechtsgemeinschaft nicht außer Kraft zu setzen. „Solidarität“ ist in seiner umschmeichelnden Unschärfe derzeit eher ein großer Schwamm, der bestehende Grenzen verwischt.

In Deutschland ist selbstredend auch das Bundesverfassungsgericht mit diesen Fragen befasst. Schon die Ankündigung einer mündlichen Verhandlung und deren Gliederung zeigen, dass das Gericht sich nicht sogleich einer Überstaatsräson fügen mag. Es wird den Zusammenhang sehen, dass die Kreditvergabe an andere Staaten schon lange Teil der Staatengeschichte ist, wenn die dafür zuständigen Amts- und Mandatsträger solche Schritte verantworten können und das Gemeinwesen als Ganzes nicht in Gefahr gerät. Das Augenmerk sollte deshalb darauf liegen, Finanztransfers weiter zu parlamentarisieren und die gesetzlich abgesicherte Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten konsequent fortzudenken. Dabei werden die Verfahrensregeln sicher auch den neuen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) im Hinterkopf haben. Denn die an sich lobenswerte Abstimmungsregel, nach der jeder ESM-Mitgliedstaat ein Vetorecht hat, geht mit einer ungünstigen Enthaltungsregel einher. Dass Enthaltungen einem Konsens nicht entgegenstehen, ist für Staaten mit konfliktgeleiteten Koalitionsregierungen misslich. Was ist zu tun? Europa sollte weder denjenigen überlassen bleiben, die um ihre Lebenswerke kämpfen, handfeste Interessen verfolgen oder mit politischen Visionen ringen. Noch sollten die Europäer sich verzagt einer regionalen oder gar nationalen Lösung zuwenden. Es wäre bereits einiges gewonnen, wenn der öffentliche Diskurs denkbare Alternativen zuließe. Die Euro-Staaten haben im März 2010 zwar einen Rettungspfad betreten, den sie jetzt nur noch unter hohen Kosten verlassen können. Dennoch sind Alternativen, die vor einem Jahr kurz erwähnt, dann aber verworfen wurden, weiterhin bedenkenwert: Die Euro-Mitgliedschaft könnte ausgesetzt, der freie Kapitalverkehr aus einem betroffenen Staat suspendiert, ein realistischer Wechselkurs für eine neue Übergangswährung festgesetzt und Altschulden maßvoll abgewertet werden. Notleidenden systembedeutsamen Banken wäre mit einmaligen Zahlungen frisches Kapital zu geben. Insgesamt dürfte auch die weitere Parlamentarisierung des überstaatlichen Regierungshandelns die Neigung der Exekutiven zu bremsen, politische Ziele über die europäische Ebene durchzusetzen und Rettungskosten am Ende zu sozialisieren.

Die EU ist bislang nicht die wirtschaftliche und kulturelle Einheit, die der Blick auf die blau gefärbte Kontinentalkarte glauben macht. Die Unterschiede – auch der Mentalitäten – sind weiter erheblich. Sie sollten zugelassen werden. Die Union überfordert mittlerweile die politisch-administrative Kapazität nicht nur der Staaten an der Peripherie. Über die Wirtschafts- und Währungsunion hinaus sind Vollzugsprobleme, etwa im Schengen-Raum, unübersehbar. Es bröckelt die Akzeptanz, die sich auch mit Vertragsverletzungsverfahren nicht herstellen lässt. Das Programm „einer immer engeren Union der Völker Europas“ ist fragwürdig geworden, weil die Umstände mehr und mehr ein Innehalten gebieten. Eine Ad-hoc-Vertiefung der Integration, mehr supranationales Regieren, die Ausweitung der Finanzkapazitäten durch europäische Steuern oder eine verordnete Konvergenz der leistungsfähigen Mitgliedstaaten nach unten sind keine Antworten auf die Krise. Begeistern wir uns für ein Europa, das uns nachts ruhig schlafen lässt.

Professor Dr. Frank Schorkopf ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Göttingen.

Gegen den Zentrismus des Westens

Der japanische Völkerrechtler Onuma hält die Rolle der Gerichte für überschätzt

Yasuaki Onuma verfolgt ein ehrgeiziges Ziel. Der japanische Jurist will das Völkerrecht aus dem Korsett des 20. Jahrhunderts befreien. Eine „Neukonzeptualisierung“ des Völkerrechts schwebt dem Mitgründer und Vizepräsidenten der „Asian Society of International Law“ vor. Dabei denkt Onuma besonders an die Notwendigkeit globaler Akzeptanz der Menschenrechte, wie er unlängst bei einem Gastvortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin darlegte. Eine tatsächliche, universelle Anerkennung lasse sich nur erreichen, wenn die Interessen jener 80 Prozent der Weltbevölkerung künftig stärker berücksichtigt würden, die in der bisherigen, vom 20. Jahrhundert geprägten Völkerrechtspraxis vielfach ignoriert worden sei-

en. Geboten sei ein Umdenken, weg vom „Eurozentrismus und Westzentrismus“. Schon seit den achtziger Jahren arbeitet er an dem Konzept einer „Transzivilisationalen Perspektive on International Law“. Aber erst in jüngerer Zeit unter dem Eindruck von Machtkämpfen und Machtverschiebungen durch Konflikte mit radikalen Muslimen und dem Aufstieg neuer „Global Player“ hat Onuma verstärkt Beachtung in der Völkerrechtswissenschaft gefunden. Dazu hat nicht zuletzt der Erfolg von Samuel Huntingtons kontroverses Buch „Clash of Civilizations“ beigetragen, von dem Onuma sich allerdings entschieden abgrenzt. So widerspricht der japanische Völkerrechtler energisch einer Einteilung der Welt in „monolithi-

sche Zivilisationen“. Der Begriff der Zivilisation sei vielmehr funktional zu verstehen, in dem Sinne, dass Religion, Kultur und andere zivilisatorische Faktoren, als Variable im völkerrechtlichen Diskurs mit berücksichtigt werden müssten. Am deutlichsten wird Onuma dort, wo er den Menschenrechtsschutz westlicher Prägung als „freiheitsrechtlich und zu richterrechtlich“ kritisiert. Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte stünden weiterhin viel zu stark im Schatten der Freiheitsrechte. Überbewertet wird nach Überzeugung Onumas auch die Rolle der Gerichte für den Schutz der Menschenrechte. Der Völkerrechtler konstatiert einen „exzessiven Rechtsprechungs-Zentrismus“ in der Völkerrechtswissenschaft

und -praxis, der die Entwicklung umfassender Maßnahmen im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen behindere. Gewiss hätten sich die Gerichte in manchen Ländern, besonders in Westeuropa, als effiziente Bastionen zum Schutz der Menschenrechte erwiesen. „Global gesehen, ist das aber nicht die Regel, sondern die Ausnahme.“ In Japan, zum Beispiel, habe man fast alle Gerichtsprozesse um die Anerkennung grundlegender Rechte für Ausländer sowie für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Gruppen verloren, dann aber durch öffentlichen Druck auf die Politik Verbesserungen erzielt, schildert Onuma seine eigenen jahrzehntelangen Erfahrungen als Menschenrechtsaktivist. (gel.)

QUELLEN

POST-GUTTENBERG-PROZESS

Generationenvertrag in Briefen

Was macht Guttenberg? Nein, was macht Häberle? Der Doktorvater muss jetzt erdulden, dass seine „Pädagogischen Briefe an einen jungen Verfassungsjuristen“ aus dem vergangenen Jahr jetzt mit anderem Blickwinkel gelesen werden. Rainer Maria Kiesow hat die „Briefe“ jetzt in der Zeitschrift „myops“ genüsslich auseinandergenommen: „Hat man diesen Schreibkrim gelesen, kann man sich durchaus vorstellen, dass ein gewitzter, wissenschaftlich nicht besonders interessierter, oberfränkischer verfilzter Adeliger denkt (. . .): Was der kann, kann ich auch . . .“ Bei Häberle sei-

en es immerhin eigene Gedanken gewesen. Nach der Lektüre frage man sich, so Kiesow (der Häberle ansonsten für sein „sozialwissenschaftlich fundiertes internationales Verfassungsrecht“ rühmt) was, intellektuell betrachtet, schlimmer sei. Ganz anders jetzt Helmut Goerlich Rezension in der Juristenzeitung: Keine Silbe zum Fall Guttenberg. Warum auch? Die Briefe erfüllten den „Generationenvertrag“ und vermittelten einen „guten Einblick“ in das Leben eines Verfassungsjuristen. Eingefangen wird diese Weltläufigkeit zum Schluss mit einem letzten Brief zur Vergänglichkeit des wissenschaftlichen Werkes in unserem Fach. Goerlich schließt mit den Worten: „Das Korrekturenverfahren mehrfach falcher Seitenangaben im Inhaltsverzeichnis tritt dagegen ganz zurück.“ (Mü.)