

# Schwerpunkt: „Euro-Krise“

Rhea Tamara Hoffmann/Markus  
Krajewski

## Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum und die Austeritätsprogramme von IWF und EU

### *I. „This time is different“ oder „Here we go again“?*

Die Staatsschuldenkrisen, die mehrere Staaten des Euro-Raums, allen voran Griechenland, seit gut zwei Jahren belasten, ihre Auswirkungen auf die Währungsunion oder sogar die EU insgesamt und die Versuche der betroffenen Staaten sowie der internationalen Gemeinschaft, die Folgen dieser Krisen zu bewältigen, sind Gegenstand heftiger politischer Debatten und sozialer Kämpfe. Ebenso wie die mediale Aufarbeitung der Thematik wird auch der diese Auseinandersetzungen begleitende wissenschaftliche Diskurs nicht immer nüchtern und mit rationalen Argumenten geführt. Bedenklich erscheinen insbesondere moralisch aufgeladene, teilweise pseudoreligiöse Begrifflichkeiten („Problemkinder“, „Defizitsünder“) oder die unverhohlen chauvinistische Abkürzung „PIIGS“ (für Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien). Das Hauptproblem des aktuellen öffentlichen wie akademischen Diskurses besteht jedoch darin, dass sowohl bezüglich der Ursachenanalyse als auch mit Blick auf die Auswirkungen der Krisen und mögliche Auswege Tendenzen eines Einheitsdenkens („pensée unique“)<sup>1</sup> zu verzeichnen sind, in welchem alternative Deutungsvarianten kaum Platz haben.

An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an: Er möchte zu einer inhaltlichen Erweiterung der Debatte beitragen und dabei die sozialen und rechtstatsächlichen Wirkungen der Austeritätsprogramme von IWF und Europäischer Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) in den Fokus nehmen. Dabei kritisiert der Beitrag auf der rechtspolitischen Ebene die genannten Programme als krisenverschärfend und zeigt auf, dass sie potentiell zu Verletzungen sozialer Menschenrechte beitragen. In theoretischer Hinsicht wird vorgeschlagen, die Politik der Austerität als Ausdruck des Neuen (neoliberalen) Konstitutionalismus des internationalen Wirtschaftsrechts zu deuten. Schließlich werden mögliche Alternativen zur gegenwärtigen Politik und ihre rechtlichen Grundlagen angedeutet.

Jenseits aller medialen Katastrophenmeldungen und sich überschlagender neuer Schreckensszenarien, die den Eindruck erwecken, die gegenwärtige Krise sei einzigartig, ist als Ausgangspunkt der nachstehenden Überlegungen festzuhalten, dass Finanz- und Staatsschuldenkrisen Ausdruck der strukturellen Krisenhaf-

1 Ramonet, La pensée unique, Le Monde diplomatique, Januar 1995, <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/1144> (21.11.2011).

tigkeit der kapitalistischen Produktionsweise<sup>2</sup> und historisch keine Ausnahmereignisse sind. In einer umfassenden wirtschaftshistorischen Studie zeigen Reinhart und Rogoff, dass sowohl Finanz- und Bankenkrisen als auch Staatsschuldenkrisen immer wieder vorgekommen sind und ähnliche Merkmale aufweisen.<sup>3</sup> Auch die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen, insbesondere die Austeritätsprogramme neoliberalen Zuschnitts, mit denen den Krisen begegnet wird, sind nicht neu, wenn man davon absieht, dass die zur Verfügung gestellten Summen deutlich höher als in der Vergangenheit sind und dass erstmals Staaten der Euro-Zone Adressaten derartiger Programme sind. Insgesamt wird die gegenwärtige Krisensituation jedoch weniger durch „This time is different“ als durch „Here we go again“<sup>4</sup> gekennzeichnet.

## II. IWF-Kredite und Konditionen bei Währungs- und Finanzkrisen

Die Bedingungen, zu denen Griechenland gegenwärtig Finanzmittel des IWF und der EFSF zur Verfügung gestellt werden, sind Ausdruck einer Politik, die der IWF seit gut drei Jahrzehnten verfolgt und die vor dem Hintergrund des historischen Umbruchs des Weltwährungssystems Anfang der 1970er Jahre zu sehen ist.

### 1. Ursprüngliche Ziele und Wirkungsweisen des Bretton Woods-Systems

Die Gründung des IWFs und der Weltbank im Jahre 1944 beruhte auf der Überzeugung, dass die – in den Zweiten Weltkrieg mündenden – ökonomischen und politischen Krisen der 1930er Jahre auch durch die mangelnde Steuerung und Koordinierung innerhalb des internationalen Währungssystems verursacht wurden. Hauptziele des IWFs waren daher die Förderung der internationalen währungspolitischen Zusammenarbeit, der Währungsstabilität und von geordneten Währungsbeziehungen sowie die Verringerung von Ungleichgewichten in den Zahlungsbilanzen der Mitglieder. Als ein Mittel zur Erreichung dieser Ziele wurde dem IWF die Möglichkeit eingeräumt, seinen Mitgliedern Kredite für die Bewältigung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu gewähren. Daneben wurde ein Wechselkursystem geschaffen, das feste Wechselkurse und eine freie Währungskonvertibilität vorsah.<sup>5</sup> Ökonomische und währungspolitische Grundlage des Systems war die Goldparität des Dollars und die Dollarparität der übrigen Währungen. Das ursprüngliche Bretton Woods-System war durch die politische Steuerung des Wechselkurses und des Kapitalverkehrs unter internationaler Aufsicht geprägt und verhinderte sowohl unilaterale währungs- und finanzpolitische Maßnahmen als auch ein völlig freies Spiel der Marktkräfte.

Dieses System wurde mit der Beendigung der Golddeckung des Dollars durch die US-Regierung im Jahre 1971 hinfällig. Die Gründe hierfür waren wirtschaftlicher und politischer Natur: Das Leistungsbilanzdefizit der USA war u.a. durch den Anstieg japanischer Importe enorm angewachsen. Hinzu kamen die Kosten des Vietnam-Krieges und das große Ausmaß US-amerikanischer Auslandsinves-

2 Buckel/Fischer-Lescano/Oberndorfer, Postneoliberale Rechtsordnung? – Suchprozesse in der Krise, KJ 2010, S. 377, sehen eine der Hauptursachen der gegenwärtigen Krise in der „Externalisierung des Problems der kontraktiven Logik kapitalistischer Produktion“.

3 Reinhart/Rogoff, This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly, 2009.

4 Krugman, The Conscience of a Liberal, New York Times, Blog-Eintrag vom 28.10.2011, <http://krugman.blogs.nytimes.com/> (21.11.2011).

5 Siehe im Überblick Hahn/Häde, Währungsrecht, 2. Aufl., 2010, S. 328 ff.; Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, 2. Aufl., 2009, Rn. 719 ff.

titionen. Außerdem war der Goldbestand der US-Notenbank seit Gründung des IWF deutlich zurückgegangen. Nachdem der tragende Pfeiler des Systems weggebrochen war, wurde in der Folge auch das System fester Wechselkurse aufgegeben, und es kam zu einer umfassenden Liberalisierung des internationalen Währungs- und Kapitalverkehrs. Der Zusammenbruch des markt- und finanzstabilisierenden ursprünglichen Bretton Woods-Systems und die Finanzmarktliberalisierung war das Ergebnis politischer Entscheidungen, die keinesfalls alternativlos waren.

## 2. *Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 1990er Jahre*

Nach dem Ende der Bretton Woods-Ära kehrte der IWF dem Keynesianismus, unter dessen Vorzeichen er einst gegründet wurde, den Rücken zu und entwickelte sich teilweise entgegen seiner ursprünglichen Bestimmung unter neoliberalen Vorzeichen weiter. Insbesondere wandelte sich die Rolle des IWF von einem Währungsstabilisierungsfond zu einem „manager of foreign debt crisis.“<sup>6</sup> Die Mitgliedstaaten des IWF können bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten Kredite des IWF in Anspruch nehmen, an die jedoch Konditionen geknüpft sind, die der kreditnehmende Staat erfüllen muss. Auf diese Weise sollen den betroffenen Staaten nicht nur zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, sondern auch politische „Kurskorrekturen“ des betroffenen Staates erreicht werden. Diese Politik der Konditionalität<sup>7</sup> ist daher ein zentrales Steuerungsinstrument in den internationalen Finanzbeziehungen.

Die Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 1990er Jahre, die in Reaktion auf die Schuldenkrisen hochverschuldeter Entwicklungsländer aufgelegt wurden, folgten einem Programm neoliberaler Markt- und Politikideologien. Sie verlangten Haushaltsdisziplin insbesondere bezüglich sozialer Ausgaben, Subventionsabbau, Deregulierung, freie Wechselkurse, den Abbau von Devisenverkehrsbeschränkungen, die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen und die Privatisierung von Staatsbetrieben. Im Ergebnis wurden Schuldenkrisen somit benutzt, um eine Politik fiskalischer Austerität und neoliberale Reformen durchzusetzen.<sup>8</sup> Hinzu kam, dass eine Nichtunterwerfung unter die Konditionen des IWF durch die betroffenen Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Südostasiens zu einer Versagung weiterer Hilfen durch die Weltbank<sup>9</sup> und erschwerte Zugänge zu privaten Kapitalmärkten geführt hätten. Die ökonomischen Annahmen der Strukturanpassungsprogramme und ihre sozialen und politischen Folgen (steigende Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung, Krisenverschärfungen durch sinkende Binnennachfrage) sind seither vielfach kritisiert und als kontraproduktiv beurteilt worden.

Die durch die IWF-Programme geförderten neoliberalen Strukturen haben sich so selbst am Leben gehalten. Die Verschlechterung wirtschaftlicher Umstände führte so zu einer Verfestigung des Neoliberalismus: „This is the context in which international debt crisis increasingly served to entrench neoliberalism globally while feeding finance capital through accumulation by dispossession.“<sup>10</sup>

6 Mahmud, Is it Greek or déjà vu all over again? Neoliberalism and Winners and Losers of International Debt Crises, 42 Loyola University Chicago Law Journal, 2011, S. 684.

7 Oatley, The Global Economy – Contemporary Debates, New York u.a. 2005, S. 321.

8 Mahmud (Fn. 6), S. 684.

9 Stieglitz, Globalization and its Discontents, 2002, S. 13f.

10 Mahmud (Fn. 6), S. 687.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 überraschte nicht nur die internationale Gemeinschaft, sondern auch die Verfechter marktliberaler Wirtschaftstheorien. Auch der IWF schien beeindruckt und befürwortete Maßnahmen, um in betroffenen Ländern Sozialausgaben vor Kürzungen zu bewahren.<sup>11</sup> In den Studien und Analysen des IWF wurden marktintervenierende Regulierungsinstrumente diskutiert, die zuvor tabuisiert wurden (z.B. Zulassung von Inflation<sup>12</sup> und Kapitalverkehrskontrollen<sup>13</sup>). Forderungen nach einem Politikwechsel wurden auch von außen an den IWF herangetragen. Die UN-Kommission unter Leitung des Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz<sup>14</sup> empfahl die Schaffung von Kreditfazilitäten für Entwicklungsländer unabhängig vom Konditionenapparat des IWF. Auch die UNCTAD sah Reformbedarf hinsichtlich der Strukturen des IWF und seiner Politik der Konditionalität.<sup>15</sup> Es schien, als hätte der IWF die Zeichen der Zeit erkannt: In einer Rede im April 2011 verkündete der seinerzeitige IWF-Direktor Dominique Strauss-Kahn: „The washington consensus is now behind us.“<sup>16</sup> Angesichts der Konditionen, die Griechenland für die vom IWF und der EFSF zur Verfügung gestellten Kredite einhalten muss, ist jedoch zu bezweifeln, dass sich der IWF tatsächlich grundsätzlich einer anderen Politik zugewendet hat. Von einer postneoliberalen Wende ist in diesen Konditionen wenig zu erkennen. Bevor diese im Folgenden kritisch untersucht werden, bedarf es zunächst eines kurzen Überblicks über die wesentlichen Ursachen und Krisenverschärfungen der griechischen Staatsschuldenkrise.

### *III. Ursachen und Verschärfungen der Krise*

Im Rahmen des vorliegenden Beitrages kann keine umfangreiche Ursachenanalyse der Staatsschuldenkrise Griechenlands erfolgen. Um die – auch im rechtswissenschaftlichen Diskurs vorhandene – Reduzierung auf ein bestimmtes Deutungsmuster aufzubrechen und, wie eingangs erwähnt, den Debattenhorizont zu erweitern, sollen im Folgenden jedoch eine Reihe von relevanten Zusammenhängen skizziert werden, die im Rahmen einer vollständigen Beurteilung der Krise nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Es bietet sich an, zunächst zwischen Ursachen und Verschärfungen der Krise zu unterscheiden. Die Ursachen können in endogene und exogene Ursachen unterteilt werden, wobei letztere strukturell und kontextuell sein können.

Zu den endogenen Ursachen zählen Probleme der Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft gemessen am Weltmarktstandard, ineffektive und reformbedürftige Verwaltungs- und Sozialstaatsstrukturen<sup>17</sup> sowie Steuervermei-

11 Siehe IMF factsheet, *The IMF's Role in Helping Protect the Most Vulnerable in the Global Crisis*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm> (21.11.2011).

12 Blanchard u.a., *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note, 12 February 2010.

13 Ostry u.a., *Capital Inflows: The Role of Controls*, IMF Staff Position Note, 19 February 2010, SPN/10/04.

14 Der Bericht der Expertenkommission der Vereinten Nationen zur Reform des internationalen Geld- und Finanzsystems ist abrufbar unter [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf) (21.11.2011).

15 UNCTAD Trade and Development Report 2009, S. VII.

16 Strauss-Kahn, *Global Challenges, Global Solutions*, Rede an der George Washington University, 4.4.2011, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/040411.htm> (21.11.2011).

17 Matsaganis, *The welfare state and the crisis: the case of Greece*, Paper presented at the ECPR Conference Reykjavik 2011, <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2180.pdf> (21.11.2011), S. 3 ff.

dungsstrategien vor allem wohlhabenderer Personen.<sup>18</sup> Anders als landläufig angenommen, sind generell zu hohe öffentliche Ausgaben oder ein scheinbar überdimensionierter Wohlfahrtsstaat nicht zu den Krisenursachen zu zählen.<sup>19</sup> Eine signifikante Korrelation zwischen der Höhe der Sozialausgaben und Staatsschuldenkrisen lässt sich nicht nachweisen. Staaten mit deutlich höheren Sozialausgaben als Griechenland – namentlich Deutschland und Schweden – haben bislang keine vergleichbaren Probleme der Refinanzierung auf den internationalen Finanzmärkten wie Griechenland und andere betroffene Staaten.

Als exogene Ursachen struktureller Art wird man eine Reihe von Konstruktionsfehlern der Euro-Zone diskutieren können. Problematisch ist grundsätzlich, dass den Staaten der Eurozone zur Reaktion auf Handelsbilanzdefizite das Mittel der Abwertung der eigenen Währung nicht (mehr) zur Verfügung steht.<sup>20</sup> Die Aufgabe der Währungssouveränität bedeutet für die von den Krisen betroffenen Euro-Staaten weiterhin, dass ihre öffentlichen Schulden in einer Währung gehalten werden, die ökonomisch gesehen eine Fremdwährung ist. Paul Krugman weist daraufhin, dass die Krisenanfälligkeit eines Staats weniger durch die Höhe seiner Staatsschulden beeinflusst wird als durch die Tatsache, dass die Schulden in einer anderen als der eigenen Währung gehalten werden: „[B]y going on the euro, Spain and Italy in effect reduced themselves to the status of third-world countries that have to borrow in someone else’s currency, with all the loss of flexibility that implies“.<sup>21</sup>

In den aktuellen Debatten über die Staatsschuldenkrise Griechenlands und anderer Euro-Länder wird schließlich der Zusammenhang zwischen diesen Krisen und der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 zu wenig beachtet.<sup>22</sup> Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine exogene, jedoch kontextuelle Ursache der Krisen: Eine Studie der EZB aus dem Jahre 2009 zeigt jedoch deutlich, dass die umfangreichen Garantieerklärungen und Subventionen, die zahlreiche Staaten zugunsten ihres angeschlagenen Bankensektors vornahmen, die Kreditwürdigkeit eben dieser Staaten auf den internationalen Finanzmärkten negativ beeinflusste. Das Kreditrisiko wanderte gewissermaßen vom privaten auf den öffentlichen Sektor.<sup>23</sup> Heiner Flassbeck und Sonia Boffa bringen den Zusammenhang so auf den Punkt „[T]he same market participants that have driven governments of many countries into a disastrous budgetary and current account situation ask for ‘risk premia’ because they do not trust these governments any more and fear government default.“<sup>24</sup>

Als Auslöser der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise Griechenlands wird gemeinhin die Veröffentlichung der bereinigten Voraussagen des Haushaltsdefizits

18 Featherstone, The Greek Sovereign Debt Crisis and the EMU: A Failing State in a Skewed Regime, *Journal of Common Market Studies* 2011, S. 196 ff.

19 Krugman, *Legends of the Fail*, *New York Times*, 10. November 2011.

20 Herrmann, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, *EuZW* 2010, S. 416, weist zutreffend darauf hin, dass Griechenlands Chancen, seine Probleme zu lösen, mit einer eigenen Währung besser stünden, was jedoch nicht bedeute, dass eine Wiedereinführung der eigenen Währung zum gegenwärtigen Zeitpunkt die gleichen Effekte habe.

21 Krugman (Fn. 19).

22 So auch Häring, Die wahren Ursachen der griechischen Tragödie, *Handelsblatt*, 28.1.2010.

23 Ejsing/Lemke, The Janus-Headed Salvation: Sovereign and Bank Credit Risk Premia during 2008-09, *ECB Working Paper Series No 1127*, December 2009, S. 5.

24 Flassbeck/Boffa, The Unbearable Lightness of Financial Markets, *The India Economy Review*, Volume VI - Quarterly, 30. September 2009, S. 207, <http://www.flassbeck.de/Deutsch/Publikationen/Aufsaeetze2009.html> (21.11.2011).

durch die im Oktober 2009 neu gewählte Regierung Papandreou angesehen.<sup>25</sup> Die anschließend steigenden Zinsen für griechische Staatsanleihen führten zu einer Ausweitung des Defizits. Die folgenden Monate waren durch eine beispiellose öffentliche Debatte über die Ursachen und politischen Reaktionen auf diese Krise gekennzeichnet, die in nicht unerheblicher Weise zu Finanzspekulationen führten, mit denen die „Märkte“ angeblich testen wollten, wie wirksam Griechenland Sparmaßnahmen durchführen würde und wie umfangreich europäische und internationale Rettungspakete sein würden.<sup>26</sup> Diese Spekulationen dürften in erheblicher Weise krisenverschärfend gewirkt haben. In diesem Kontext ist auch die Rolle der Rating-Agenturen kritisch zu bewerten.<sup>27</sup>

Zu einer Verschärfung der Krisen, wenn nicht sogar ihre Perpetuierung haben schließlich die von Griechenland teils autonom und teils als Bedingung für IWF- und EFSF-Kredite durchgeführten Austeritätsprogramme beigetragen. Die Reduzierung von Löhnen und Gehältern, der Abbau öffentlicher Dienstleistungen und die Verringerung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor haben die Binnennachfrage erheblich geschwächt und den griechischen Staat in eine echte Rezession geführt. Eine Bewältigung der Krise wird so noch schwieriger, wenn nicht gar unmöglich.<sup>28</sup>

#### IV. Die Austeritätsprogramme für Griechenland

##### 1. Umfang und Inhalt

Zur Vermeidung der drohenden Zahlungsunfähigkeit des griechischen Staats und der sich daraus möglicherweise ergebenden negativen Folgen für das europäische Finanz- und Währungssystem stellten der IWF und die Länder des Euro-Raums Griechenland erstmals im Mai 2010 Kredite im Umfang von 110 Milliarden Euro zur Verfügung. Ein zweites „Rettungspaket“, das zum ersten Mal eine Beteiligung privater Gläubiger vorsah, wurde im Juli 2011 in Höhe von weiteren 146 Milliarden Euro bereitgestellt, wobei 109 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln und 37 Mrd. Euro aus privaten Mitteln zur Verfügung bereitgestellt werden sollen. Als Bedingung für die Gewährung und Auszahlung dieser Kredite verpflichtete sich Griechenland zu einer Reihe von Sparmaßnahmen und Reformen, die darauf abzielen, die Staatsschulden zu verringern und die Kreditwürdigkeit Griechenlands auf den internationalen Finanzmärkten wieder herzustellen. Die Bedingungen wurden dabei im Fall des IWF wie bei allen Strukturanpassungskrediten in einem sog. Letter of Intent aufgeführt. Hierbei handelt es sich um eine einseitige Erklärung des kreditbeantragenden Staates, deren Umsetzung als Bedingung für die Kreditvergabe angesehen wird. Faktisch werden die einzuhaltenden Bedingungen den Staaten jedoch oft vorgegeben oder zumindest ge-

25 Mahmud (Fn. 6), S. 639; Featherstone (Fn. 18), S. 199; Antoniadis, Debt Crisis as a Global Emergency: The European Economic Constitution and other Greek Fables, in: ders./Schütze/Spaventa (Hrsg.), The European Union and Global Emergencies, A Law and Policy Analysis, 2011, S. 167.

26 Mahmud (Fn. 6), S. 652 f.

27 Dazu Däubler, Rechtskontrolle von Rating-Agenturen, in *diesem Heft*.

28 Krugman (Fn. 19); Mahmud (Fn. 6), S. 649. Allgemein zur Krisenverschärfung durch prozyklische Sparmaßnahmen Weisbrodt u.a., IMF-Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty-One Borrowing Countries, Center for Economic and Policy Research, October 2009, <http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf> (21.11.2011).

meinsam mit dem IWF aufgestellt. Griechenland hat inzwischen fünf derartige Letters of Intent abgegeben;<sup>29</sup> der aktuellste stammt vom 30. November 2011.<sup>30</sup> Aus diesen Letters of Intent geht hervor, dass es Griechenland gelang, das Haushaltsdefizit bereits zu senken. Diese Einsparungen wurden durch eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben und eine Erhöhung der Einnahmen erzielt. Damit einher gingen Maßnahmen zur Rationalisierung des öffentlichen Sektors, Reformen des Rentensystems, die Liberalisierung bestimmter Wirtschaftssektoren und Maßnahmen zur Erleichterung ausländischer und inländischer Investitionen. Des Weiteren strebt die griechische Regierung bis Ende 2014 eine Reduzierung des Haushaltsdefizits auf unter 3 Prozent des BIP an. Zur Erreichung dieses Ziels hat Griechenland eine auf mehreren haushaltspolitischen Strukturreformen basierende Strategie aufgestellt, die ausgabenkürzende und einnahmeerhöhende Maßnahmen umfasst: Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst (150.000 Beamte bis 2015), Schließung und/oder Zusammenlegung öffentlicher Einrichtungen unter Fachministerien und im Sozialversicherungssektor, Kürzung der Gehälter von Angestellten im öffentlichen Dienst, Kürzungen von Sozialleistungen und Renten, Einsparungen im Gesundheitswesen, Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereinnahmen, Privatisierung staatlichen Eigentums (Veräußerungen von Häfen, Flughäfen, Energieanbietern und Immobilien sollen bis Ende 2015 50 Milliarden Euro einbringen), Liberalisierungen von Investitionen, Exporten und öffentlicher Dienstleistungen. Anders als im Bereich der Kürzungen von Gehältern, Sozialausgaben und anderen öffentlichen Leistungen, für die jeweils konkrete Zielsummen genannt werden, umfassen Hinweise auf Kürzungen im Militärbereich vergleichsweise geringe Summen (500 Mio. Euro) bzw. bleiben im Ungefähren.

Die sozialen und ökonomischen Folgen dieser Austeritätsprogramme sind verheerend. Lohnkürzungen und Entlassungen führen zu einem tiefgreifenden Wandel in der Beschäftigungsstruktur. Die Arbeitslosenquote, die bereits jetzt bei 18,4 Prozent<sup>31</sup> liegt, wird weiter steigen. Unter den 25- bis 34-Jährigen liegt die Rate bereits bei 24,9 Prozent.<sup>32</sup> Zusätzliche Kürzungen im Sozialversicherungssystem und der Mangel an Programmen zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt fördern Langzeitarbeitslosigkeit und die Anzahl bedürftiger Menschen. Eine weitere absehbare Folge ist, dass der ausgabeseitige Konsolidierungsdruck durch Kürzungen der Sozialleistungen zu sozialer Ausgrenzung führen wird. Betriebsschließungen und Arbeitsplatzverluste führen zudem zu einer Reduzierung der Kaufkraft innerhalb des Landes. Dies ist besonders fatal, da die griechische Volkswirtschaft stark auf privaten Konsum angewiesen ist, der bisher 70 Prozent der Wirtschaftsleistung Griechenlands ausmachte.<sup>33</sup>

Der IWF verwahrt sich gegen die Kritik, die Programme seien sozial unausgewogen, und behauptet, die Programme enthielten Maßnahmen, die die am meisten verwundbaren Bevölkerungsgruppen schützten und verweist darauf, dass soziale Leistungen in Zukunft effizienter und bedarfsgerechter erbracht werden

29 Die Letters of Intent sind abrufbar unter <http://www.imf.org/external/country/grc/index.htm?type=23> (9.1.2012).

30 Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, 30 November 2011, <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/grc/113011.pdf> (9.1.2012).

31 Hellenic Statistical Authority, Pressemitteilung vom 10.11.2011, [http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101\\_SJO02\\_DT\\_MM\\_08\\_2011\\_01\\_F\\_EN.pdf](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101_SJO02_DT_MM_08_2011_01_F_EN.pdf) (21.11.2011), im Juli 2011 lag die Rate bei 16,5 % und im August 2010 bei 12,2 %.

32 Hellenic Statistical Authority (Fn. 31).

33 Institut der deutschen Wirtschaft, Griechenland: Prekäre Lage am Peloponnes, <http://www.iwkoeln.de/Publikationen/iwd/Archiv/tabid/122/articleid/31163/Default.aspx> (21.11.2011).

würden.<sup>34</sup> Tatsächlich bleibt jedoch unklar, wie der Schutz vulnerabler Gruppen konkret aussehen soll und welche Auswirkungen die Maßnahmen für den sozialen Schutz der übrigen Bevölkerung haben. In der Literatur wird zudem die Auffassung vertreten, die Austeritätsprogramme seien nicht durch den IWF veranlasst. Vielmehr handele es sich um einen Mythos, da der IWF die Auswirkungen von Sparprogrammen sogar abfedere: „At its heart the austerity critique confuses correlation with causation“.<sup>35</sup> Diese Sicht ist allenfalls auf einer formalen Ebene zutreffend: Indem der IWF Kredite zur Verfügung stellt, ermöglicht er dem Staat natürlich grundsätzlich einen finanziellen Spielraum, den dieser andernfalls nicht hätte. Insofern ist auch nicht der Kredit selbst das Problem, sondern die mit den Konditionen verbundenen Austeritätsprogramme, die wiederum formal gesehen auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung der betroffenen Staaten beruhen, mangels anderer Finanzierungsmöglichkeiten für den Staat jedoch alternativlos sind.

## 2. Verstoß gegen AEUV und IWF-Übereinkommen?

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion der Maßnahmen wird vor allem gefragt, ob die Kredite an Griechenland mit dem AEUV in Einklang zu bringen sind. Während teilweise unter Hinweis auf allgemeine Strukturprinzipien oder auf Art. 125 Abs. 1 AEUV ein wechselseitiges Entstehen der Mitgliedstaaten für öffentliche Schulden ausgeschlossen wird,<sup>36</sup> geht ein anderer Teil des Schrifttums zu Recht davon aus, dass es der AEUV den Staaten des Euro-Raums nicht verwehrt, einander vor drohenden Staatsbankrotten zu helfen.<sup>37</sup> Insbesondere enthält Art. 125 Abs. 1 AEUV entgegen seiner populären Bezeichnung kein Verbot eines „Bail-out“, sondern lediglich die – deklaratorische – Feststellung, dass EU und Mitgliedstaaten nicht automatisch füreinander und untereinander haften. Aus der Ablehnung eines rechtlichen Gebots folgt jedoch nicht zwingend ein Verbot. Ist die wechselseitige freiwillige Haftung nicht verboten, kann es auch keine Umgehung der Norm geben.

Ebenfalls zu widersprechen ist der Ansicht, dass die Beteiligung des IWF an den finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für Griechenland mit dessen Mandat unvereinbar sei.<sup>38</sup> Diese Ansicht wird darauf gestützt, dass dem IWF nach seiner Satzung die Zurverfügungstellung von Krediten nur im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten gestattet sei (vgl. Art. I Ziffer (v), Art. V Abschn. 3 b) IWF-Übereinkommen). Da die Staatsschuldenkrisen Griechenlands und anderer Euro-Länder nicht auf Zahlungsbilanzdefiziten beruhten, welche definitionsgemäß nur im gesamten Euro-Raum auftreten können, sei eine Intervention zu Gunsten dieser Länder mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung satzungswidrig.<sup>39</sup> Zwar

34 IMF, Frequently Asked Questions, Greece, <http://www.imf.org/external/np/exr/faq/greecefaqs.htm> (21.11.2011).

35 Vgl. Kenneth Rogoff, The IMF Strikes Back, in: Thomas Oatley (Hrsg.), The Global Economy – Contemporary Debates, New York u.a. 2005, S. 331.

36 Faßbender, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, S. 800 m.w.N.; Frenz/Ehlenz, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, EWS 2010, S. 67; Hentschelmann, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, EuR 2011, S. 290 ff.

37 Herrmann (Fn. 20), S. 413; Nettesheim, Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen in: Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012 (im Erscheinen), S. 29 ff.; Häde, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, S. 857; Callies, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, ZEuS 2011, S. 260 ff.

38 So Gaitanides, Intervention des IWF in der Eurozone – mandatswidrig?, NVwZ 2011, S. 848; ähnlich Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper, B 01, 2010, S. 7, 24.

39 Gaitanides (Fn. 38), S. 850.

habe der IWF in der Vergangenheit auch bei Staatsschuldenkrisen interveniert. Eine derart extensive teleologische Ausdehnung des Rechtsrahmens sei jedoch nur dann zulässig, wenn die Haushaltskonsolidierung zu einer Stabilisierung der Währung beitragen würde. Dies sei bei Griechenland und den anderen krisenbetroffenen Staaten jedoch gerade nicht der Fall, da die Stabilität des Euro insgesamt gar nicht gefährdet sei.

Diese Ansicht überzeugt bereits aus dogmatischen Gründen nicht. Zunächst ist anzumerken, dass die Praxis des IWF, bei Staatsverschuldungen zu intervenieren, nicht durch eine extensive teleologische Auslegung des Textes zu legitimieren ist, sondern durch die Praxis der IWF-Mitglieder, die nach Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention als spätere Übung zu berücksichtigen ist. Dies gilt auch mit Blick auf die Unterstützung der Euro-Staaten.

Weiterhin ist zu sehen, dass die These der Mandatswidrigkeit der IWF-Maßnahmen bedeuten würde, dass die am Euro beteiligten Staaten durch ihren Beitritt zur Euro-Zone auf ihre Rechte aus ihrer IWF-Mitgliedschaft (= Unterstützung bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten) faktisch verzichtet hätten, jedenfalls soweit nicht die Stabilität der gemeinsamen Währung insgesamt in Gefahr geraten würde. Diese Unterstellung einer nicht explizit geäußerten, gleichwohl derart weitreichenden Einschränkung mitgliedschaftlicher Rechte verletzt zum einen den interpretatorischen Grundsatz „in dubio mitius“. Nach dieser Regel soll im Zweifel die Auslegung bevorzugt werden, die staatliche Rechte am wenigsten einschränkt. Zum anderen spricht auch das Verhalten der betroffenen Staaten gegen einen impliziten Verzicht. Als Griechenland sich im Frühjahr 2010 an den IWF wandte, berief es sich ausdrücklich auf seine Rechte als IWF-Mitglied.<sup>40</sup>

Auch der Hinweis, dass die gegenwärtigen IWF-Maßnahmen satzungswidrig seien, da Griechenland keine Währung eines anderen Mitglieds im Sinne des Art. V Abschn. 3 b) IWF-Übereinkommen verkauft werde, sondern Kredite in eigener Währung erhalte,<sup>41</sup> verfängt nicht. Die genannte Vorschrift kann im Fall von Währungsunionen nicht so verstanden werden, dass Kredite in der – grundsätzlich stabilen – eigenen Währung des betroffenen Mitglieds ausgeschlossen wären. Auch diese Sicht hätte nämlich eine erheblich Reduzierung mitgliedschaftlicher Rechte der IWF-Mitglieder zur Folge. Im Übrigen kann – wie oben erwähnt – ein Kredit, der in Euro begeben wird, für die betroffenen Länder ökonomisch gesehen tatsächlich wie ein Kredit in einer anderen Währung angesehen werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Staatsschuldenkrisen Griechenlands und anderer Euro-Länder durchaus die Gefahr bergen, dass die gemeinsame Währung insgesamt an Stabilität verliert und die Gefahr eines Zahlungsbilanzdefizits entstehen kann.<sup>42</sup> Aus den Vorschriften des IWF-Übereinkommens ergibt sich jedoch nicht, dass IWF-Mittel nicht auch präventiv eingesetzt werden können, um Probleme der Zahlungsbilanz bereits zu einem frühen Stadium ausgleichen zu können.

### 3. Soziale Menschenrechte als Grenze

Die Austeritätsprogramme von IWF und EU, die von Griechenland umgesetzt werden sollen, müssen sich auch an sozialen Menschenrechten messen lassen. Für

40 So der damalige griechische Finanzminister George Papaconstantinou auf einer Pressekonferenz am 25.8.2010 in Washington: „Greece, and all other European Union member states, are members of the IMF, so it is not an unnatural situation to ask the IMF to come in in a complementary sense to bring in its experience, its expertise, as well as its financing, to help a broader European solution in the context of the European mechanism.“, <http://www.imf.org/external/np/tr/2010/tr042510.htm> (21.11.2011).

41 So Herrmann (Fn. 20), S. 416, Fn. 41.

42 Anders offenbar noch Seidel (Fn. 38), S. 8 (Anfang 2010).

Griechenland folgt dies aus seiner Bindung an die Europäische Sozialcharta von 1961 und den Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (IPwskR).<sup>43</sup> Die EU ist dagegen nicht unmittelbar an völkerrechtlich verbürgte soziale Menschenrechte gebunden, aber an die in der Europäischen Grundrechtecharta (GrCh) verankerten sozialen Rechte wie das Recht auf gerechte und gesunde Arbeitsbedingungen, das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Zugang zu Gesundheitsvorsorge und -versorgung (Art. 15, 28, 31, 34 und 35 GrCh).<sup>44</sup> Vergleichbare Bindungen für den IWF bestehen nicht; auch dieser ist nicht unmittelbar an den IPwskR gebunden. Soweit die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte völkergewohnheitsrechtlichen Charakter erlangt haben, besteht aber eine unmittelbare Bindung des IWF im Rahmen seiner Satzung an dieselben.<sup>45</sup> Darüber hinaus lässt sich eine Beachtungspflicht des IWF aus der internationalen Dimension der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte konstruieren.<sup>46</sup> Art. 2 Abs. 1 IPwskR verpflichtet die Vertragsparteien nämlich ausdrücklich zu „internationaler Hilfe und Zusammenarbeit“. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in seinem General Comment No. 2 bereits 1990 ausdrücklich auf den möglichen negativen Einfluss von Austeritätsprogrammen auf soziale Menschenrechte hingewiesen und verlangt, dass sowohl die betroffenen Staaten als auch die jeweiligen internationalen Organisationen darauf achten müssten, dass der Schutz armer und vulnerabler Bevölkerungsgruppen in höchstmöglichem Umfang in Anpassungsprogramme und Konditionen von Krediten integriert sind.<sup>47</sup> Auch wenn sich diese Ausführungen auf die Verschuldungssituation in Entwicklungsländern bezogen, lassen sie sich ohne Weiteres auch auf IWF-mandatierte Austeritätsprogramme für andere Länder übertragen. Die aus dem IPwskR folgende grundsätzliche Verpflichtung aller betroffenen internationalen Organisationen, soziale Menschenrechte besonders zu beachten, wurde jüngst auch in den sog. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, einer gemeinsamen Erklärung verschiedener international anerkannter Menschenrechtsexperten, anerkannt.<sup>48</sup>

Die klassischen Einwände gegen die Anwendbarkeit und den Umfang sozialer Menschenrechte<sup>49</sup> haben durch neuere Erkenntnisse der Menschenrechtsdogmatik und durch die Praxis der Menschenrechtsorgane an Relevanz verloren. Der

43 Griechenland ist der Europäischen Sozialcharta 1984 und dem IPwskR 1985 beigetreten. Die Revidierte Europäische Sozialcharta hat Griechenland nur unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert. Angaben nach <http://www.conventions.coe.int/> und <http://treaties.un.org/> (27.12.2011).

44 Bei den genannten Rechten dürfte es sich überwiegend um echte „Rechte“ und nicht bloß um „Grundsätze“ im Sinne des Art. 52 Abs. 5 GrCh handeln, da sie die typische menschenrechtliche Terminologie verwenden („Jeder Mensch hat ...“). Zu dieser Problematik auch Giegerich, *Steuern Völker- und Europarecht die Globalisierung im Geist der „Brüderlichkeit“?*, in: ders./Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter*, 2008, S. 26-28.

45 Das konzediert dem Grunde nach auch Gianviti, *Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, Paper presented at the Seminar “Current Developments in Monetary and Financial Law”, Washington, D.C., 2002, Abs. 19, <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf>. (27.12.2011).

46 Coomans, *The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, *Human Rights Law Review* 11 (2011), S. 18.

47 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 2, International technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant)*, 1990, Contained in document E/1990/23, para. 9.

48 Vgl. Nr. 15 und 16 der Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, abrufbar unter <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/file?uuid=0fc38bc3-63f8-4c99-8b4f-d0d27fb607ef&owner=bdfc7683-80b5-4222-9540-09e8ce89e8cf> (21.11.2011).

49 Dazu Fischer-Lescano/Möller, *Der Kampf um globale soziale Rechte – Zart wäre das Größte*, *im Erscheinen*.

angebliche Mangel an inhaltlicher Klarheit und Bestimmtheit ist durch die Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, insbesondere durch die General Comments, erheblich reduziert worden.<sup>50</sup> Dass soziale Menschenrechte auch unmittelbar anwendbar und in gerichtsförmigen Verfahren einklagbar sind (sog. Justiziabilität), war lange bestritten.<sup>51</sup> Spätestens durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens mit dem Zusatzprotokoll von 2008 zum IPwskR wurde jedoch deutlich, dass die Vertragsparteien die Rechte des IPwskR grundsätzlich für unmittelbar anwendbar halten. Das hat auch das Bundesverwaltungsgericht dem Grunde nach anerkannt.<sup>52</sup> Auch der häufig bemühte sog. „Progressionsvorbehalt“ gem. Art. 2 Abs. 1 IPwskR, wonach nur „nach und nach“ die volle Verwirklichung der Rechte erreicht werden soll, ist in seiner Bedeutung weniger weitreichend als zuweilen behauptet. Es handelt sich um die Anerkennung der unterschiedlichen Möglichkeiten der Staaten und der Ressourcenabhängigkeit vieler sozialer Rechte.<sup>53</sup> In keinem Fall rechtfertigt der Progressionsvorbehalt, hinter ein erreichtes Maß an sozialen Rechten zurückzufallen.<sup>54</sup>

Mit Blick auf die Austeritätsprogramme für Griechenland ist konkret an das Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR, Art. 35 GrCh), das Recht auf Arbeit (Art. 6 IPwskR, Art. 15, 31 GrCh) und das Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 8 IPwskR, Art. 28 GrCh) zu denken. Das Recht auf Gesundheit verpflichtet die Staaten u.a., die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass jedermann medizinische Leistungen in Anspruch nehmen kann.<sup>55</sup> In diesem Kontext wäre z.B. genauer zu untersuchen, wie sich die von Griechenland in seinem Letter of Intent vom Dezember 2010 genannte Erhöhung von Zuzahlungen bei ambulanten Leistungen von 3 € auf 5 €<sup>56</sup> auswirken wird und welche Maßnahmen zum Schutz vor sozialen Härten vorgesehen sind. Ebenso sind die Vorschläge, wonach medizinische Leistungen für nichtversicherte Personen reduziert werden sollen,<sup>57</sup> bezüglich ihrer Auswirkungen kritisch zu hinterfragen. Wenn diese oder andere Maßnahmen zu einer substantiellen Reduzierung der Gesundheitsversorgung führen, könnte dies – unabhängig von der Frage, ob das Recht auf Gesundheit ein Leistungsrecht ist – schon deshalb gegen dieses Recht verstoßen, weil eine schrittweise Verwirklichung dieses Rechts (Art. 2 Abs. 1 IPwskR) mit einer Leistungsreduzierung nicht vereinbar ist.

Weiterhin sind die oben skizzierten beschäftigungspolitischen Auswirkungen, insbesondere der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit in bestimmten Altersgruppen, mit Blick auf das Recht auf Arbeit kritisch zu bewerten. Dieses Recht ist u.a. durch hohe Arbeitslosigkeitsraten bedroht. Es besteht daher die Pflicht, die Mittel, die zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden, grundsätzlich zu

50 Riedel, Zur Durchsetzung wirtschaftliche, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Giegerich/Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter*, 2008, S. 78.

51 Ausführlich und kritisch dazu Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2004.

52 BVerwG, NVwZ 2009, 1562 (1567).

53 Riedel (Fn. 50), S. 80.

54 Fischer-Lescano/Möller (Fn. 49).

55 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 - The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, E/C.12/2000/4, Abs. 12: „Economic accessibility (affordability): health facilities, goods and services must be affordable for all“.

56 Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, 8 December 2010, S. 36, <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/grc/120810.pdf> (21.11.2011).

57 Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, 4 July 2011, S. 78, <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/grc/070411.pdf> (9.1.2012.).

erhöhen und nicht zu senken.<sup>58</sup> Austeritätsprogramme, die sich unmittelbar negativ auf die Beschäftigungsquote auswirken, sind damit nur schwer in Einklang zu bringen. Schließlich wäre zu fragen, wie die im jüngsten Letter of Intent verankerte Einführung eines allgemeine Vorrangs betrieblicher Vereinbarungen auf Unternehmensebene vor tarifvertraglichen Bestimmungen<sup>59</sup> mit dem Recht auf Kollektivverhandlungen zu vereinbaren ist.

## V. Neuer Konstitutionalismus als Erklärungsmodell

### 1. Theoretische Grundlagen

Im Folgenden wird versucht, die Austeritätsmaßnahmen gegenüber Griechenland und anderen „Kreditnehmern“ als Element des Neuen (neoliberalen) Konstitutionalismus zu analysieren. Stephen Gill definiert den Neuen Konstitutionalismus als “international governance framework [which] seeks to separate economic policies from broad political accountability in order to make governments more responsive to the discipline of market forces and correspondingly less responsive to popular-democratic forces and processes”.<sup>60</sup> Mit diesem Ansatz können Funktion und Wirkungsweisen der Regime des internationalen und europäischen Wirtschaftsrechts deutlicher gezeigt und erklärt werden. Das Konzept des Neuen Konstitutionalismus beschreibt globale Rechtsentstehungsprozesse aus einer materialistischen und neo-gramschianischen Perspektive. Es ermöglicht die Identifizierung von Akteuren und Interessen sowie ökonomischen Entwicklungen als treibende Kräfte hinter dem herrschenden Weltwirtschaftsregime.

Ein bedeutender Aspekt des Neuen Konstitutionalismus besteht darin, dass Entscheidungsstrukturen von der nationalen Ebene auf eine Ebene verlagert werden, die weniger zugänglich ist und damit Abänderungen einer Politik juristisch wie realpolitisch erschweren. Im Neuen Konstitutionalismus breitet sich ein „disziplinierender Neoliberalismus“<sup>61</sup> aus, der die Gestaltungspotentiale von demokratischer und damit zugleich auch von sozialer Politik verringert.<sup>62</sup> Allein neoliberale Politikprogramme führen jedoch noch nicht zur Etablierung dieser Ideologie. Stattdessen müssen Überzeugungen, wie die der fiskalischen Austerität und der Liberalisierung des weltweiten Kapitalmarktes, auch rechtlich abgesichert werden, damit sie vor Einflussnahmen von außen besser geschützt sind. Der Neue Konstitutionalismus stellt das „vertragliche Festschreiben neoliberaler Reformen“ dar.<sup>63</sup> Ziel des Neuen Konstitutionalismus ist es, „demokratisch legitimierte und sozialstaatlich motivierte Regulierung zugunsten der Interessen von Unternehmen“ einzuschränken.<sup>64</sup> Es bildet sich so eine faktische Weltverfassung des Kapitalismus heraus.

58 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 18: Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2006, E/C.12/GC/18, Abs. 26.

59 Letter of Intent, 30 November 2011 (Fn. 30), S. 16.

60 Gill, European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, *New Political Economy*, 1998, Vol. 3 No. 1, S. 5.

61 Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, 2<sup>nd</sup> ed., 2008, S. 137 ff.

62 Eberl/Rödl, *Internationale Politische Ökonomie und radikale Demokratietheorie. Eine Begegnung auf der Suche nach der postneoliberalen Weltrechtsordnung*, KJ 2010, S. 416 f.

63 Scherrer, *Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus*, PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 118, Nr. 1, 2000, S. 27.

64 So bereits Krajewski, *Neoliberalismus und Konstitutionalismus im Weltwirtschaftsrecht: Entstehung, Krisen, Alternativen*, KJ 2010, S. 387.

Der Verfassungsbegriff des Neuen Konstitutionalismus ist einerseits ein funktionaler, als er sich auf die Begrenzung sozialstaatlicher und ökologischer Regulierung durch schwer abänderbare und auf lange Sicht wirkende internationale Regeln bezieht, und andererseits ein inhaltlicher, als er (wirtschaftlichen) Individualinteressen den Vorrang vor öffentlichen Gütern einräumt. Mit dem Verfassungsbegriff soll aber nicht auf eine normativ höherrangige und umfassend legitimierte Rahmenrechtsordnung Bezug genommen werden. Die Wirkmechanismen werden daher als „de facto constitution“ oder „constitution like“<sup>65</sup> bezeichnet.<sup>66</sup>

## 2. *Neuer Konstitutionalismus im Welthandels- und Investitionsschutzrecht*

Für das WTO-Recht wird diese Wirkungsweise besonders im Bereich der neuen Regime des Dienstleistungshandels (GATS) und geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) deutlich. Inhaltlich legen diese Regelungen die WTO-Mitglieder auf ein Programm der Liberalisierung und des Schutzes privater kommerzieller Recht fest. Formal sind diese Regeln nahezu unveränderbar und können mit Hilfe des effektiven Streitbeilegungsmechanismus durchgesetzt werden. Eine parlamentarische oder zivilgesellschaftliche Kontrolle und Beeinflussung dieser Mechanismen ist kaum effektiv möglich.

Die Verrechtlichung neoliberaler Projekte findet auch durch internationale Investitionsschutzabkommen statt. Derzeit bestehen über 3000 bilaterale, multilaterale, regionale und sektorale Verträge zum Schutz ausländischer Investitionen, die aufgrund ihrer ähnlichen Grundprinzipien und Interpretation durch Investitionsschiedsgerichte de facto ein multilaterales Regime bilden.<sup>67</sup> Interpretiert man internationale Investitionsschutzabkommen im Zeichen des Neuen Konstitutionalismus, stellen diese die Verrechtlichung neoliberaler Politik par excellence dar, weil sie weit definierte Eigentumsinteressen ausländischer Investoren vor staatlichen Eingriffen durch Sonderrechte und eine effektive Rechtsdurchsetzung schützen.<sup>68</sup> Investitionsschutzabkommen und die Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit haben das Potential, sich über demokratische soziale Verfassungskompromisse hinwegzusetzen und diese damit zu umgehen.

Diese Beschneidung nationaler Politik durch die Suprematie der Rechte ausländischer Investoren ist nicht begrenzt auf die Politik von Entwicklungsländern, sondern zeigt sich auch zunehmend innerhalb von Industrienationen bei der Umsetzung von Regulierungen, die dem öffentlichen Interesse dienen sollen.<sup>69</sup> Die effektive Disziplinierung des Staates wird insbesondere bei Verfahren gegen Sozialregulierung wie Umwelt- und Gesundheitsschutzmaßnahmen deutlich.<sup>70</sup> Die konstitutionelle Absicherung neoliberaler Programmatik durch investitionsschutzrechtliche Verträge zeigt sich auch in der Begrenzung von Kapitalverkehrskontrollen in Investitionsschutzabkommen. Obwohl die meisten Kapitalverkehrskontrollen auf die Regulierung von kurzzeitigen, spekulativen Kapital-

65 Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Governance – Investment Rules and Democracy’s Promise*, S.4, 180 (bezeichnet das bestehende Investitionsregime als „constitution-like“, um den eingeschränkten Möglichkeiten zur Abänderung und Kündigung der Abkommen Ausdruck zu verleihen).

66 Gill, *Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations*, *International Studies Review* 4 (2002), S. 49.

67 UNCTAD, *Non-equity modes of international production and development*, *World Investment Report 2011*, S. 100. Siehe zur Multilateralisierungsthese Schill, *The Multilateralization of International Investment Law*, 2009.

68 Schultheis, *Politische Ökonomie internationaler Investitionsabkommen*, 2010, S. 45 f.

69 *Vattenfall/Germany*, ICSID Case No. ARB/09/6. Der Streitfall wurde Ende August 2010 gütlich beigelegt.

70 Krajewski (Fn. 63), S. 390 f.

strömen abzielen,<sup>71</sup> enthalten fast alle Investitionsschutzabkommen die Verpflichtung zur Gewährleistung des freien Kapitalverkehrs. Dabei handelt es sich um einen absoluten Standard, der ausländischen Investoren mehr Freiheiten im Kapitalverkehr ermöglicht als inländischen Investoren, die stets den inländischen Regulierungen unterliegen.

### 3. IWF-Austeritätsprogramme als dritte Säule des Neuen Konstitutionalismus?

Der Versuch, die IWF-Austeritätsprogramme als dritte Säule des Neuen Konstitutionalismus zu interpretieren, beruht auf offensichtlichen Gemeinsamkeiten dieser Programme mit den Disziplinen des WTO- und Investitionsrechts: Ebenso wie diese etabliert die austeritätspolitische Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eine Facette der Neoliberalisierung. Die Verpflichtungen beruhen auf externem politischen Druck und sind typischerweise langfristig angelegt, da die Kredite mit einer langen Laufzeit ausgegeben werden, auch wenn sie vorab zurückgezahlt werden können. Durch die Langfristigkeit und den politischen Druck werden austeritätspolitische Entscheidungen festgeschrieben und sind damit nur noch schwer durch demokratische/gesellschaftliche Kämpfe und Strategien abänderbar.

Allerdings sind auch Unterschiede zwischen IWF-Programmen und den anderen Säulen des Neuen Konstitutionalismus festzustellen. Zunächst ist die disziplinierende Wirkung der IWF-Programme nicht in erster Linie auf ein völkerrechtliches „locking-in“ mit effektiven Streitbeilegungsmechanismen zurückzuführen, sondern auf den weniger rechtlich strukturierten Druck von IWF und EU und mittelbar durch die Reaktionen der internationalen Finanzmärkte. Bedeutsam ist auch, dass der IWF vorliegend durch die europäische Politik unterstützt wird. Es ist schwer zu beurteilen, welcher Akteur hierbei die treibende Kraft darstellt.

Die IWF-Programme stellen auch faktisch Einschränkungen staatlicher Handlungsspielräume dar, wenngleich anzuerkennen ist, dass die Handlungsspielräume ohne entsprechende Kredite faktisch noch geringer wären. Hinzu kommt, dass es sich hinsichtlich der Konditionen der Kreditgewährung formal um freiwillige Selbstverpflichtungen der Staaten handelt, die teilweise sogar parlamentarisch gestützt werden. Insbesondere hat das griechische Parlament über die Sparmaßnahmen positiv abgestimmt. Diese formale Betrachtungsweise verschleiert jedoch die tatsächlichen antidemokratischen Wirkungen der Austeritätsprogramme, da diese demokratische Debatten unterbinden und den Raum für kontroverse Diskurse und Ursachenanalysen verengen. Durch die Austeritätsprogramme werden Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik von demokratischen Einflussmöglichkeiten ausgeschlossen und Expertengremien überlassen.<sup>72</sup> In diesem Sinne spricht auch David Held von einer Einschränkung souveräner Autonomie, um die strukturellen Zwänge, die den Staat in die Konformität drängen, zu beleuchten.<sup>73</sup> Dass sich der Staat selbst formal seiner Autonomie begibt, spielt eine entscheidende Rolle für den Erfolg und die öffentliche Rechtfertigung der jeweiligen Programme.

71 Gallagher, Reforming United States Trade and Investment Treaties for Financial Stability: The case of capital controls. *Investment Treaty News*, April 5 2011, S. 9.

72 Ziai, Demokratie in Nord-Süd Beziehungen, Politische Konsequenzen politischer Entscheidungen, in: Biegi/Förster/Otten/Philip (Hrsg.), *Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden 2008, S. 216.

73 Held, *Democracy and the Global Order - From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, 1995, S. 111.

Weiterhin erzwingt der Zuschnitt des Europäischen Stabilisierungsmechanismus bei der Ausschüttung von Finanzhilfen ein haushaltspolitisches Anpassungsprogramm, das nicht nur zwischen Europäischer Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat, sondern immer auch unter Beteiligung des IWF (und der EZB) ausgehandelt und insofern an strikte austeritätspolitische Kürzungsforderungen gebunden ist. Hinzu kommt, dass durch die Beteiligung des IWF an den Verhandlungen über die „Anpassungsprogramme“ diese auch der ohnehin stark eingeschränkten, mittelbaren demokratischen Einflussnahme über die Wahl nationalstaatlicher Regierungen zunehmend entzogen sind. Ferner hat die Europäische Kommission im Falle der Nicht-Beachtung von Empfehlungen des Rates der Europäischen Union eine Sanktionskompetenz im Rahmen der „haushaltspolitischen“ und der „makroökonomischen Überwachung“. Demokratietheoretisch ist es bedenklich, wenn eine Institution wie die Europäische Kommission Sanktionen gegen gewählte nationalstaatliche Parlamente verhängen darf, diese Institution jedoch gleichzeitig nicht demokratisch sanktioniert werden kann.<sup>74</sup> Bereits im Vorfeld von Sparmaßnahmen kann es zur Einschränkung demokratischer Maßnahmen kommen. Erinnert sei hier an die Ratschläge, die der IWF und die EU mittlerweile auch Italien zur Sanierung des Finanzhaushalts geben. Das italienische Parlament wurde hiermit nicht befasst. In einer kritischen Demokratietheorie, die den Willen der Bürger als maßgeblichen Ausgangspunkt demokratischer Entscheidungen nimmt, stellen solche Umgehungen der repräsentativen Demokratie prekäre Legitimationen dar. Statt demokratisch legitimer Verfahren liegt der Schwerpunkt auf intergouvernementalen Verhandlungen und technokratischem „good governance“.<sup>75</sup>

Nichts zeigt das prekäre Verhältnis von Austeritätsprogrammen und Demokratie deutlicher als das auf Druck der deutschen und französischen Regierung abgesetzte griechische Referendum: „Was hätte die dramatische Lage einer von ‚den Märkten‘ kujonierten politischen Klasse besser entlarven können als die pompöse Aufregung des Chefpersonals von EU und Internationalem Währungsfond über den unbotmäßigen Kollegen aus Athen?“<sup>76</sup>

## VI. Alternativen

Ebenso wie die Ursachenanalyse darf die Suche nach Lösungen keinem Einheitsdenken verpflichtet sein. Anders als es das zur Floskel gewordene Dogma des Neoliberalismus der Alternativlosigkeit („There is no alternative“) vorzugeben scheint, gibt es auch auf die gegenwärtige Staatsschuldenkrise im Euro-Raum andere Antworten als die Austeritätsprogramme von IWF und EU. Es genügt, die wesentlichen Reformideen hier zu nennen, da sie anderswo bereits entfaltet wurden.

Die Währungsunion kann zu einer echten Sozial- und Wirtschaftsunion ausgebaut werden, in der ein interner Finanzausgleich allzu große wirtschaftliche Ungleichheiten verhindert und in der wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen von einer dem Grundsatz der sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 Abs. 3 EUV) verpflichteten Gemeinsamen Wirtschaftspolitik koordiniert und verantwortet werden. Der Gemeinsame Markt muss durch verpflichtende gemeinsame

74 De Grauwe, Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea, 2010, <http://voxeu.org/index.php?q=node/5615> (21.11.2011).

75 Vgl. Taylor, Hegemony, neoliberal „good governance“ and the International Monetary Fund, in: Bøas/McNeill (Hrsg.), *Global Institutions and Development: Framing the World?*, 2003, S. 143 ff.

76 Jürgen Habermas, FAZ 4.11.2011.

Sozialstandards ergänzt werden, die gleichzeitig hinreichenden Raum für die Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Sozialordnungen lassen.<sup>77</sup> Um den währungs- und finanzpolitischen Spielraum der Staaten zu erhöhen, können gemeinsame öffentliche Anleihen sinnvoll sein.<sup>78</sup> Die EZB könnte von ihrer Fixierung auf Preisstabilität befreit werden, ohne dass damit ihre politische Unabhängigkeit in Frage gestellt werden müsste. Auf internationaler Ebene sind Verfahren zu etablieren, die bei Staatsschuldenkrisen, die zu einer Staateninsolvenz führen können, geordnete Schuldenumstrukturierungen und Schuldennachlässe ermöglichen, zu denen die Privatwirtschaft und die internationalen Finanzmärkte ihren Beitrag leisten müssen.<sup>79</sup>

Man mag über jede dieser Maßnahmen im Einzelnen streiten und ihre Wirkung hinterfragen. Wenn jedoch nicht einmal dies geschieht, sondern alternative Erklärungsansätze und Lösungsvorschläge nicht mehr zur Kenntnis genommen werden, ist weder den Forderungen aufgeklärter Wissenschaft noch den Bedürfnissen demokratischer Diskurse Genüge getan.

## Herausforderungen des WTO-Beitritts von Entwicklungsländern: Eine Fallstudie



### Acceding to the WTO from a Least-Developed Country Perspective

The Case of Ethiopia

Von Prof. Dr. Markus Krajewski und  
Ass. Prof. Dr. Fikremarkos Merso  
Birhanu, PhD

2011, 258 S., brosch., 67,- €  
ISBN 978-3-8329-6270-8

(Studien zum Internationalen  
Wirtschaftsrecht – Studies in Inter-  
national Economic Law, Bd. 3)

Weitere Informationen: [www.nomos-shop.de/13234](http://www.nomos-shop.de/13234)



**Nomos**

- 77 Fischer-Lescano, Europäische Rechtspolitik als transnationale Verfassungspolitik. Soziale Demokratie in der transnationalen Konstellation, ZERP Diskussionspapier, DP 2/2010, S. 18.
- 78 So z. B. Collignon und Paul, And if the Crisis Awakened Europe? Ideas for a New Eurozone, 4.10.2011, <http://www.social-europe.eu/2011/10/and-if-the-crisis-awakened-europe-ideas-for-a-new-eurozone/> (21.11.2011).
- 79 Siehe z. B. die Vorschläge bei Paulus, Rechtliche Handhaben zur Bewältigung der Überschuldung von Staaten, RIW 2009, S. 11 ff.