

Europarechtliche Strategien gegen die neoliberale Krisenpolitik

Sozialstaat – Spielball der Finanzmärkte?

MEDEL-Konferenz, 21. Juni 2013

lukas oberndorfer



Neuerzählung der Krise als eine der Staatsschulden und der Wettbewerbsfähigkeit: Die Instrumente der „Krisenpolitik“

■ **Auflagen der Troika (MoU) in Verbindung mit „Rettungsschirmen“ (jetzt ESM):** Austerität und Wettbewerbsfähigkeit durch innere Abwertung (Senkung von Löhnen & Lohnkosten)...und ihre Europäisierung durch:

■ **New Economic Governance:**

„Six-pack“ (2011):

- Verschärfung der Regeln für die Budgetdisziplin
- Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (*Schulten*: „lohnpolitischer Interventionismus“; KOM: „das Kernstück der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung“)

„Two-pack“ (Mai 2013):

- „Genehmigung“ des Budgets durch die KOM & Versuch einer Verrechtlichung der Troika

■ **Fiskalpakt: (2012/13):** Zwingende Einführung von Schuldenbremsen, automatische Korrekturmechanismen

■ **Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit:** 27/28 Juni 2013?: Vertragliche Verpflichtung zu Strukturreformen



Das sich abzeichnende Muster des Krisenpolitik

- **Radikalisierung der neoliberalen Integration**
- Die **Instrumente sind** größtenteils (europa)rechtswidrig
- und konnten nur durch **Umgehung bzw. Durchbrechung von Verfahren formaler Demokratie** eingerichtet werden
- **Aufwertung der Exekutive** gegenüber den Parlamenten

In der Krise scheint ein „**autoritärer Konstitutionalismus**“ zu entstehen (Oberndorfer 2011/2013)



Neuerzählung der Krise als eine der Staatsschulden und der Wettbewerbsfähigkeit: Die Instrumente der „Krisenpolitik“

■ **Auflagen der Troika (MoU) in Verbindung mit Rettungsschirmen:**
Austerität und Wettbewerbsfähigkeit durch innere Abwertung (Senkung von Löhnen & Lohnkosten)

■ **New Economic Governance:**

„Six-pack“ (2011):

- Verschärfung der Regeln für die Budgetdisziplin
- **Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten** (*Schulden:* „lohnpolitischer Interventionismus“; KOM: „das Kernstück der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung“)

„Two-pack“ (Einigung im März 2013):

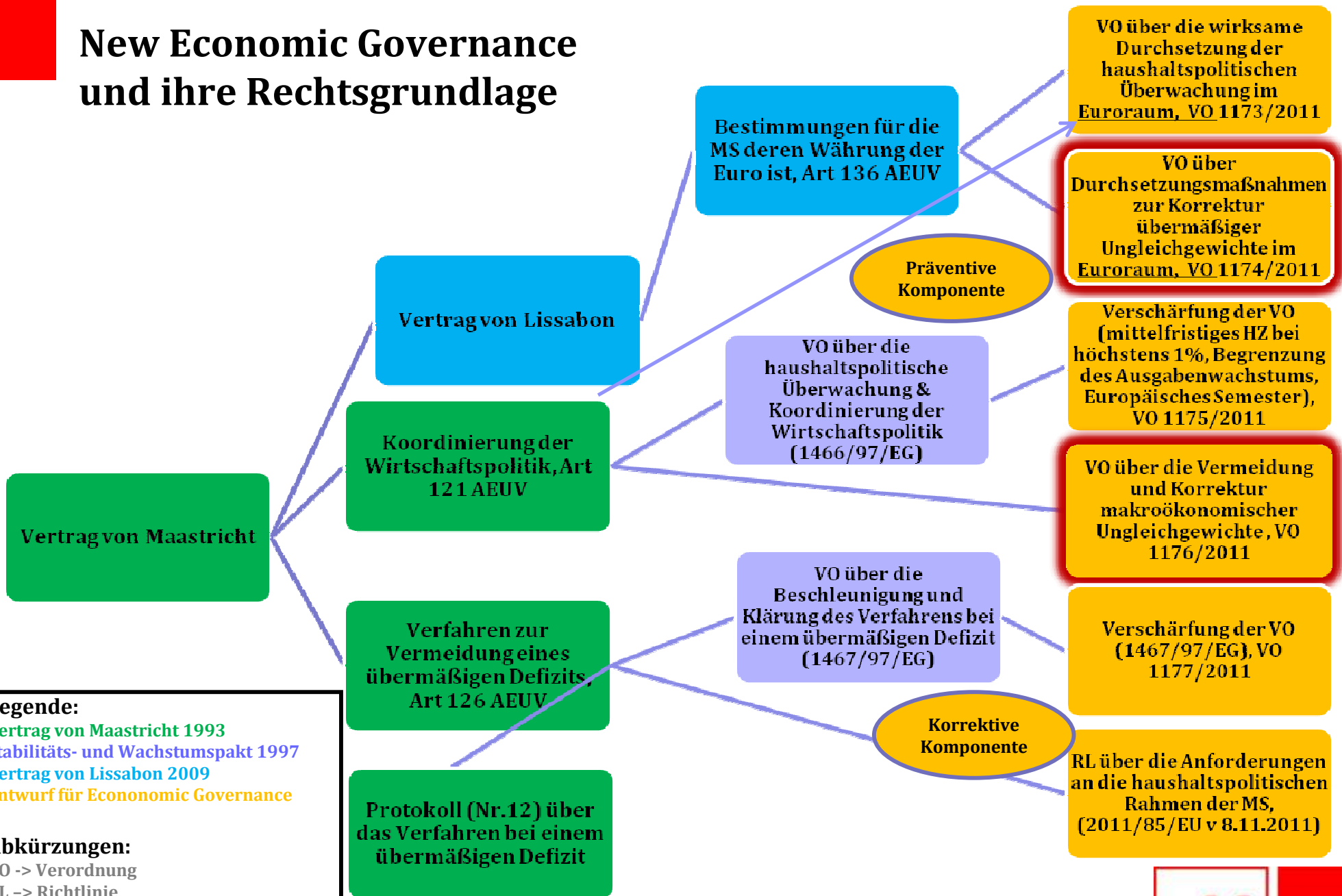
- „Genehmigung“ des Budgets durch die KOM & Verrechtlichung der Troika

■ **Fiskalpakt: (2012/13):** Zwingende Einführung von Schuldenbremsen, automatische Korrekturmechanismen

■ **Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit:** Juni 2013?: Vertragliche Verpflichtung zu Strukturreformen



New Economic Governance und ihre Rechtsgrundlage



Legende:
 Vertrag von Maastricht 1993
 Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997
 Vertrag von Lissabon 2009
 Entwurf für Economic Governance

Abkürzungen:
 VO -> Verordnung
 RL -> Richtlinie
 KOM -> Kommission
 üD -> übermäßiges Defizit
 üUGG -> übermäßiges Ungleichgewicht



Neues Verfahren über die Vermeidung und Korrektur makroökonomische Ungleichgewichte, VO (EU) 1176/2011 = Verfahren zur wettbewerblichen Restrukturierung

- **Gesamtbetrachtung: Entwendung eines Begriffes -> Ungleiche Entwicklung** nicht als Charakteristik des Kapitalismus (Ausgleich durch Transferströme & Koordinierung) sondern **als Ergebnis mangelnder Wettbewerbsfähigkeit** (Ausgleich durch Senkung von Löhnen, arbeitsrechtlichen Standards...).
- **Die KOM überprüft anhand eines Scoreboards wirtschaftlicher Indikatoren**, ob in den Mitgliedstaaten „**übermäßige Ungleichgewichte**“ vorliegen.
- **Scoreboard völlig unbestimmt**: „Das Scoreboard setzt sich aus einer geringen Zahl von [...] makroökonomischen und makrofinanziellen Indikatoren für die MS zusammen“ (Art 4 Abs 2 VO).



Neues Verfahren über die Vermeidung und Korrektur makroökonomische Ungleichgewichte, VO (EU) 1176/2011 = Verfahren zur wettbewerblichen Restrukturierung

- **Wer bestimmt? Die KOM erstellt das Scoreboard, das als Richtschnur zur Überprüfung dient (!)** (Art 3 und 4 VO). Die KOM ist dabei nur zur „engen Zusammenarbeit“ mit Rat und EP verpflichtet (ErwGr 10 VO)

-> de jure **entscheidet europäische Exekutive** über zentrale Indikatoren der Wirtschaftspolitik **allein**.

- **Verpflichtung auf „Strukturmaßnahmen“:** MS mit einem übermäßigen Ungleichgewicht **müssen einen Korrekturmaßnahmeplan** vorlegen: Dieser „legt die spezifischen politischen **Maßnahmen** fest, die der betreffende Mitgliedstaat [...] durchzuführen beabsichtigt, und enthält einen **Zeitplan** für diese Maßnahmen.“ (Art 8 Abs 1).

- Der **Rat** kann diesen Korrekturmaßnahmeplan durch eine **Empfehlung** (!) **billigen oder zurückweisen** und eine Verbesserung verlangen (Art 8 Abs 2 & 3). -> **Überwachung und Bewertung durch KOM** (Art 10 Abs 4).

Was erachtet die KOM als Ungleichgewicht, welche Korrekturen erscheinen ihr als angemessen?



2013 – Die ersten Erfahrungen: Was sind der KOM zufolge Ungleichgewichte & geeignete Korrekturen? – Löhne und Arbeitsrecht/märkte werden zu den zentralen Indikatoren

Ergebnisse der eingehenden Überprüfung makroökonomischer Ungleichgewichte, COM(2013) 199, 10.4.2013

- Länder unter dem **Troika-Regime** (GR, IE, PT und RO) **ausgenommen**.
- 13 Staaten (BE, BG, DK, ES, FR, IT, HU, MT, NL, SI, FI, SE, UK) wurden aufgrund von Ungleichgewichten eingehend überprüft. **Spanien & Slowenien -> übermäßige Ungleichgewichte**
- „**Politische Maßnahmen** [...] sind besonders in jenen Mitgliedstaaten **dringend erforderlich**, die schon seit längerem hohe **Leistungsbilanzdefizite** aufweisen und **Wettbewerbsfähigkeit** eingebüßt haben.“ -> schon angelegt in VO (ErwGr)



2013: Ausgewählte „Empfehlungen der KOM“ – Eingehende Überprüfung COM(2013) 199, 10. April | Länderspezifische Empfehlungen, 29. Mai. 2013

■ **Spanien:** „Verkrustungen an den Produkt- und Arbeitsmärkten tragen zu hoher und weitersteigender Arbeitslosigkeit bei.“ (S. 7) | **Weitere Arbeitsmarktreformen!**

■ **Slowenien:** „von Staatseigentum dominierte Wirtschaftsstruktur“; „Mindestlohnpolitik birgt die Gefahr weiterer künftiger Verluste“ | **Mindestlöhne müssen gesenkt werden!**

■ **Frankreich:** „Die Löhne sind rasch gestiegen und haben die Preise sowie die Rentabilität der Unternehmen unter Druck gesetzt.“ „Verkrustungen am französischen Arbeitsmarkt“ (S. 8) | **Mindestlöhne sollten gesenkt werden!**

■ **Italien:** „Institutionelle und regulatorischen Hemmnisse, unternehmensunfreundliche Rahmenbedingungen“ (S. 9) | **Stärkere Verlagerung der Lohnverhandlungen auf Betriebsebene!**

■ **Schlussfolgerungen der KOM :** Nach Prüfung der nationalen Reformprogramme möglicherweise **weitere Schritte im Rahmen der Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten**



Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung des Verfahrens der wettbewerblichen Restrukturierung, VO über Durchsetzungsmaßnahmen (EU) 1174/2011

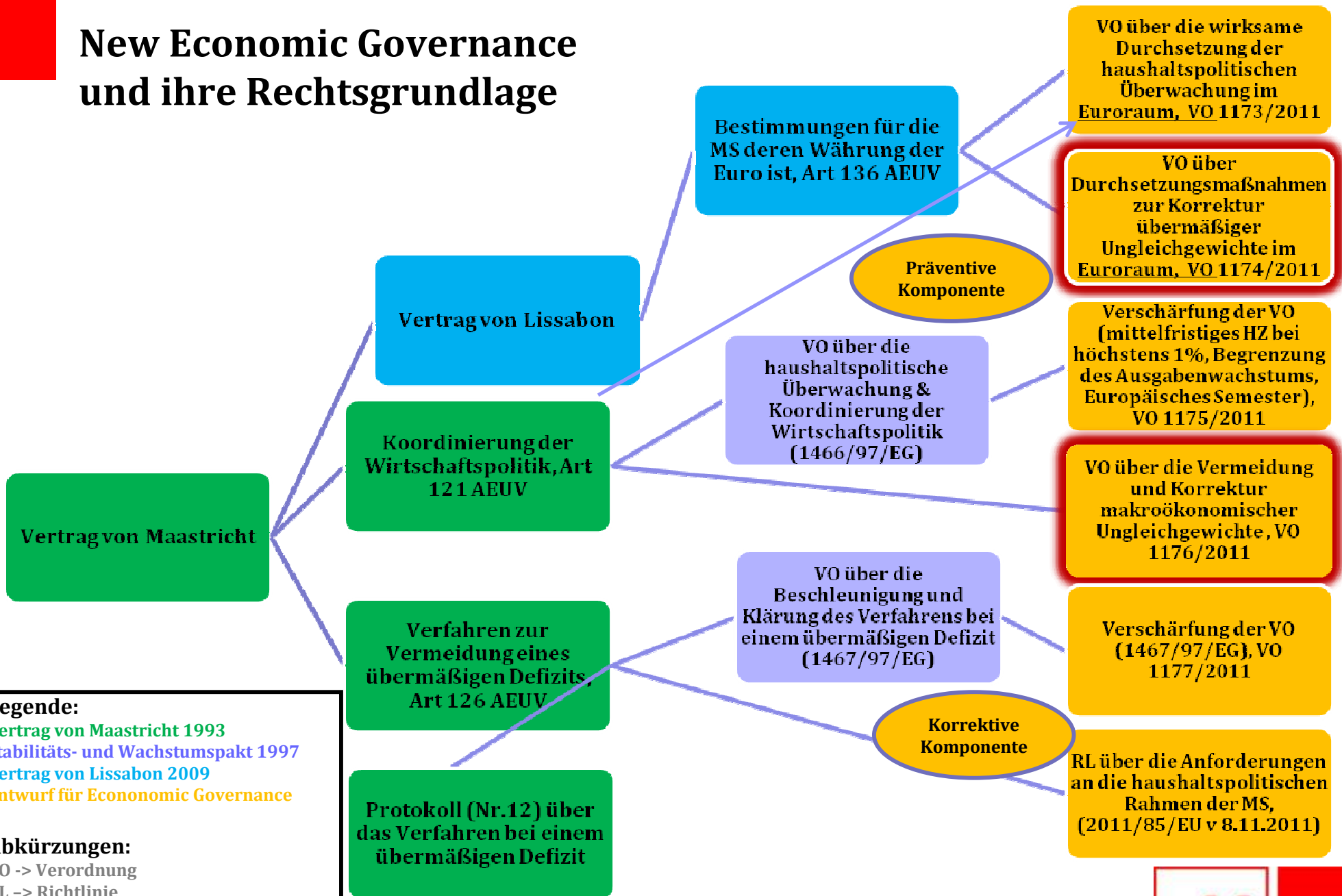
- Legt ein MS, dessen „Währung der Euro“ ist zweimal einen „unzureichenden Korrekturmaßnahmeplan“ vor oder kommt er seiner Umsetzung nicht ordnungsgemäß nach, kann eine **jährlichen Geldbuße in der Höhe von 0,1% des BIP** des MS (Art 3 Abs 5 VO) verhängt werden.
-> **Korrekturmaßnahmeplan // Richtlinie**
- Bei allen relevanten Beschlüssen (insb auch Sanktionen) **kommt der Kommission eine privilegierte Stellung** (Reverse Majority Voting) zu:

„Wird der Beschluss nicht innerhalb von **zehn Tagen** nach der Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt er als vom Rat angenommen.“ (siehe zB Art 3 Abs 3 VO)

Zentrale Maßnahmen der Economic Governance rechtswidrig?



New Economic Governance und ihre Rechtsgrundlage



Legende:
 Vertrag von Maastricht 1993
 Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997
 Vertrag von Lissabon 2009
 Entwurf für Economic Governance

Abkürzungen:
 VO -> Verordnung
 RL -> Richtlinie
 KOM -> Kommission
 üD -> übermäßiges Defizit
 üUGG -> übermäßiges Ungleichgewicht



Die Europäischen Verträge (Art 121 AEUV) sehen weder Zwangsstrafen noch Entscheidungsmacht der Kommission vor

■ Verordnungsvorschläge sehen verbindlichen **Korrekturmaßnahmeplan** und allenfalls **Geldbußen für „mangelnde Wettbewerbsfähigkeit“** vor, die **de facto** durch die **Kommission verhängt werden können.**

■ **„Sanktionen“ nach 121 Abs 4 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) :** WP ist mit den „Grundzügen“ *nicht vereinbar* oder gefährdet das *Funktionieren* der WWU: **Rat „kann“ Empfehlungen an MS** richten und ihre *Veröffentlichung* **beschließen.**

Zentrale Momente der **Economic Governance** sind rechtswidrig und hätten ordnungsgemäß **nur durch ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren eingeführt werden können.**



Klagestrategie I: Nichtigkeitsklage, Art 263 AEUV

- **Klagefrist:** Klage ist **binnen zwei Monaten** zu erheben -> allerdings erlaubt Art. 263 nicht nur die **Klage** gegen die gesamte Verordnung sondern **gegen alle Handlungen** der Kommission und des Rates „soweit es sich nicht um **Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt**“ (Abs 1). (Kein Fristenlauf bei **Fiskalpakt und ESM**, da keine Unionsrechtsakte!)
- **Gegenstand der Klage:**
 - **Beschluss** zur Verhängung einer **Geldbuße: Rechtswirkung unbestritten** ✓
 - „**Empfehlung**“ mit welcher der **Korrekturmaßnahmeplan** angenommen oder abgelehnt wird ?

Feststellung der rechtsverbindlichen Wirkungen eines Aktes müssen an seinem Inhalt und **nicht** an seiner **Form oder Bezeichnung** bewertet werden.

Judikatur: EuGH, Rs. C-27/04 (KOM/Rat): Empfehlung, Art 126 Abs 7 AEUV | **Empfehlung mit Rechtswirkungen** ≠ Art 288 Abs 5 AEUV (Empfehlungen und Stn sind nicht verbindlich)



Klagestrategie I: Nichtigkeitsklage, Art 263 AEUV

■ Klagebefugnis:

- **Privilegierte Klagebefugnis:** Rat, Kommission, Europäisches Parlament und **Mitgliedstaat**
- **Nichtprivilegierte Klagebefugnis:** Natürliche und juristische Personen gegen sie „**unmittelbar und individuell betreffende Handlungen**“
 - **Unmittelbarkeit:** Auch dann gegeben, wenn der **MS zur Umsetzung verpflichtet** ist und **keinerlei Ermessensspielraum** oder das **Ermessen nur in einer Hinsicht** ausgeübt werden kann (EuG, Rs. T-223/01, Japan-Tobacco).
 - **Individualität:** Äußerst enge **Plaumann-Formel** (Eigenschaften oder Umstände, die aus dem Kreis der übrigen Personen hervorheben).
 - **Allerdings:** Gegeben, wenn **Verhandlungsführung von Tarifverträgen z.B. auf Betriebsebene verlagert wird..**
 - **Liberale Rechtsprechung (EuG, Rs. Jégo-Quéré, 2002):** „wenn Rechtsposition unzweifelhaft beeinträchtigt, indem Rechte eingeschränkt werden.“



Klagestrategie II: Vorabentscheidungsverfahren, Art 267 AEUV

- Der EuGH entscheidet im **Wege der Vorabentscheidung**
 - über die Auslegung der Verträge
 - über die **Gültigkeit** und die Auslegung **der Handlungen der Organe**. Wird eine **derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaates gestellt** und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber für erforderlich, **kann es vorlegen / Letztinstanz muss vorlegen**.
- Das eröffnet die **Möglichkeit zur inzidenten Kontrolle der Gültigkeit von Unionsrechtsakten**:
 - **Schaffung eines Ausgangsverfahrens** aufgrund des Eingriffs in die Verfassung, Grundrechte oder anderer Rechtspositionen
 - **Nachweis, dass die konkrete Maßnahme weitgehend einen Durchführungsrechtsakt zum Korrekturmaßnahmeplan** entspricht (analog zur RL); auch abhängig von der Argumentation des jeweiligen MS
 - **Europarechtliche Argumentationsweise** (≠ der Strategie in der dt. Verfassungsbeschwerde, BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012)



Klagestrategie III: Klage nach Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls (Vertrag von Lissabon, 12/2009)

- Art. 8 des **Subsidiaritätsprotokolls** räumt auch den **nationalstaatlichen Parlamenten** das Recht zur Erhebung einer **Nichtigkeitsklage** ein, sofern der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 AEUV) als verletzt erscheint.
- Grundsatz **auch bei kompetenzwidrigem Handeln** der Unionsorgane verletzt (Robert Uerpmann-Witzack, EuGRZ 2009, 461 ff.)
- In Deutschland ist sogar **schon eine Minderheit klagebefugt**. Das Quorum liegt bei einem Viertel der Mitglieder des Bundestages (Art. 23 Abs 1a GG).
- Hinsichtlich der New Economic Governance -> Ablauf der **zweimonatigen Klagefrist; Inzidentkontrolle? Prinzipiell nur bei Rügebefugnis** (wenn nicht schon direkt gegen den später angegriffenen Rechtsakt vorgegangen werden konnte). Allerdings Literatur: Rügebefugnis dann, wenn gezeigt werden kann, dass sich die **Rechtsmängel der Unionsnorm erst nach Ablauf der Frist offenbart haben** (Ehricke in Streinz, EUV/AEUV-Kommentar² (2012), Art. 277, R 11).



Kontakt und weiterführende Literatur

■ **infobrief eu & international** (digitale Zeitschrift der AK Wien):

www.arbeiterkammer.at/online/eu-infobrief-20156.html

■ **Homepage mit online zugänglichen Texten:**

<http://homepage.univie.ac.at/lukas.oberndorfer>

■ **Mikroblog abonnieren:**

www.facebook.com/lukas.oberndorfer

