

EU-Krisenpolitik als Verrechtlichung der Demokratie: Autoritärer Europäischer Konstitutionalismus und die Negation der Volkssouveränität

Ralph Guth

Zusammenfassung

In diesem Beitrag möchte ich die vorherrschende EU-Krisenpolitik in einen breiteren Kontext der Verrechtlichung setzen: Denn in erster Linie werden durch die ratifizierte Maßnahmen der letzten zwei Jahre und den zum Teil noch zur Ratifizierung anstehenden EU-Fiskalpakt wirtschaftspolitische Überzeugungen verbindlich kodifiziert und sorgen für eine Verschiebung zentraler Kompetenzen weg von der Legislative hin zur europäischen Exekutive (Kommission und Rat) bzw. Judikative (EuGH). Aufbauend auf den Arbeiten zum „neuen Konstitutionalismus“ (Stephen Gill und Ran Hirschl) und „autoritären Etatismus“ (Nicos Poulantzas) werden diese Maßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf demokratische Freiheiten und Kompetenzen analysiert. Dadurch kann gezeigt werden, dass bereits im Zeitraum vor der derzeitigen Krise eine extensive sowie intensive Verrechtlichung von Politik stattgefunden hat, und dass diese Politik neoliberal, zunehmend autoritär und im Widerspruch zu bestehenden Rechtsstandards durchgesetzt wird. Durch diese Analyse wird in Anlehnung an Ingeborg Maus eine tiefere demokratietheoretische Kritik dieser Prozesse möglich. Abschließend werden mögliche Handlungsoptionen diskutiert.

Schlagwörter: EU-Krisenpolitik, Fiskalpakt, Neuer Konstitutionalismus, Autoritärer Etatismus, Volkssouveränität

EU crisis policy as judicialization of democracy: Authoritarian European constitutionalism and the negation of popular sovereignty.

Abstract

In my paper, I want to put the prevailing crisis policy of the EU in a broader context of ‚judicialization‘ of democratic politics. Building on the works on ‚new constitutionalism‘ (mainly by Stephen Gill and Ran Hirschl) and ‚authoritarian statism‘ (Nicos Poulantzas), I thoroughly and critically analyse the ratified EU-regulations and treaties with regard to their impact on democratic freedoms and the competences of legislature bodies. Based on this, I point out that even in the period before the current multiple crises, extensive and intensive judicialization of politics took place; that policies are being enforced increasingly authoritatively and partly outside established European Union law.

Keywords: EU crisis policy, fiscal compact, new constitutionalism, authoritarian statism, popular sovereignty

Ralph Guth, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Internationale Entwicklung, Universität Wien, ralph.guth@univie.ac.at, <http://rights-and-development.univie.ac.at/>. Unterstützt durch Fördergelder des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (Projektnummer: 14710). Für wertvolle Kommentare und konstruktive Kritik bedanke ich mich besonders bei Wolfram Schaffar, Valentin Schwarz und den beiden anonymen GutachterInnen.

„Die europäische Währungsunion kann nur funktionieren, wenn der diskretionäre Handlungsspielraum der nationalen Regierungen und Parlamente eingeschränkt wird.“

Josef Ackermann, 3. November 2011¹

1. Einleitung

Die vorherrschende Krisenpolitik der Europäischen Union, als Reaktion auf die massive Finanz- und daraus folgende Staatsschuldenkrise, zielt in erster Linie auf eine rechtlich bindende Kodifizierung konkreter wirtschaftspolitischer Prinzipien und der daraus abgeleiteten Maßnahmen ab. Nicht nur die Budgethoheit der einzelnen EU-Mitgliedstaaten wird dadurch weitestgehend eingeschränkt, sondern auch die Teilnahme legislativer Organe (nationale Parlamente und EU-Parlament) an zukünftiger Politik. Vor allem die bereits ratifizierten Maßnahmen der letzten zwei Jahre (das Europäische Semester, der Euro-Plus-Pakt, das Economic Governance-Paket [„six pack“]) und der zum Teil noch zur Ratifizierung anstehende EU-Fiskalpakt nehmen eine Verschiebung von maßgeblichen Kompetenzen weg von der Legislative hin zur europäischen Exekutive (Kommission und Rat) bzw. Judikative (EuGH) vor. All diese Maßnahmen der EU-Krisenpolitik implementieren rechtliche Vorgaben zu mehr „Haushaltsdisziplin“ und schreiben bestimmte politische Maßnahmen vor, um diese zu erreichen. Zudem führen sie zum großen Teil automatisierte Sanktionsmechanismen (Strafzahlungen) ein, wenn diese Vorgaben gebrochen werden. Die Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten nationaler Legislativen werden durch diese zunehmende Kodifizierung und wörtliche Festschreibung wirtschaftspolitischer Maßnahmen eingeengt und begrenzt. Im Zuge der Krise werden vermeintliche Sachzwänge erzeugt, die eine „alternativlose“ Politik ermöglichen, welche auf demokratischem Weg zum Teil niemals durchsetzbar wäre.

Ich möchte in diesem Beitrag die aktuelle Krisenpolitik der EU in den Kontext eines „neuen Konstitutionalismus“ (Hirschl 2000, 2004; Gill 1995, 1998) stellen, indem ich aufzeige, dass bereits in dem Zeitraum vor der derzeitigen Krise eine extensive sowie intensive

„Verrechtlichung“ demokratischer Politik stattgefunden hat, und dass diese Politik neoliberal, zunehmend autoritär und sogar außerhalb gängiger Rechtsstandards durchgesetzt wird. Aus der Analyse möchte ich in Anlehnung an Ingeborg Maus (Maus 2005a, 2005b, 2005c, 2011) eine tiefere demokratietheoretische Kritik dieser Prozesse zur Krisenbewältigung ableiten sowie mögliche Handlungsoptionen diskutieren.

2. Verrechtlichung und Neuer Konstitutionalismus

Die Strategie der EU-Krisenpolitik basiert auf dem Versuch, die nationalen Budgetpolitiken zu „harmonisieren“ und verbindliche Regeln einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung festzulegen. Dabei setzt sich die orthodox-monetaristische Fiskal- und Währungspolitik der Maastricht-Kriterien von 1992 (Verpflichtung zu niedriger Inflationsrate, einem staatlichen Schuldenstand von max. 60 % des BIP bzw. einem jährlichen Haushaltsdefizit von max. 3 % des BIP) fort und erfährt eine Verschärfung. Mit den beschlossenen und ratifizierten Maßnahmen werden „Haushaltsdisziplin“, Austerität, Privatisierungen und der Wettbewerb innerhalb eines gemeinsamen Währungsraums zu einer rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, welche zunehmend stärker sanktioniert werden. Während die volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit, soziale Verträglichkeit und tatsächliche Funktionalität dieser Krisenpolitik zunehmend kritisiert (siehe u. a. Karrass/Stierle 2011; Klatzer/Schlager 2011; Schulmeister 2012) und öffentlich diskutiert werden, möchte ich mich im Folgenden in erster Linie der Verrechtlichung und ihrer Bedeutung für die europäische Demokratie widmen – ohne jedoch die Bedeutung jener anderen Kritik herabsetzen zu wollen. Vielmehr soll sie um diesen Aspekt bereichert werden.

Allgemein wurde in der Entwicklung moderner Demokratien mit Verrechtlichung eher ein progressiver Prozess bezeichnet, in dem es um die „demokratische Verrechtlichung politischer Macht“ (Buckel 2007: 178) ging. Damit war also die Unterwerfung (monarchischer) Allmacht unter das Recht gemeint, welches nur demokratisch zustande kommen sollte. Verrechtlichung kann daher eine durchwegs demokratische Forderung bezeichnen. Nun waren diese modernen Staaten aber bereits recht früh mit dem Problem der faktischen Verselbstständigung und „Rechtsfortbildung“ der ursprünglich demokratischen Verrechtlichung konfrontiert, da sich ein selbstreferenzieller Prozess sich

¹ Online: https://www.deutsche-bank.de/medien/de/downloads/Rede_Dr._Ackermann_Deutsche_Botschaft_Paris_111102-1730.pdf [20.08.2012]

aufeinander beziehender Rechtstexte entwickelt und damit neues Recht entkoppelt vom parlamentarischen Gesetzgebungsprozess schafft (Buckel 2007: 245ff; 2011a: 641). Auch diese schleichende „Emanzipation des Rechts von der Gesetzgebung“ (Niesen/Eberl 2009: 14) und die „Selbstprogrammierung der Staatsapparate“ (Maus 2005a: 680) kann als Verrechtlichung bezeichnet werden (Buckel 2011b: 49) und ist durch ihre Loslösung vom formal-demokratischen Rechtsetzungsprozess weit davon entfernt eine demokratische Forderung zu sein. Allerdings kann die Selbstprogrammierung der Staatsapparate nicht nur eine „emanzipierte“ Judikative umfassen, die aus sich heraus Verrechtlichung vorantreibt. Die Selbstprogrammierung muss auch die Exekutive umfassen, welche eine aktive Verschiebung von politischen Entscheidungskompetenzen über das Recht an die Gerichtsbarkeit vorantreibt. Es geht also um das vermeintliche Paradox demokratisch legitimer AkteurInnen, die von sich aus eigene Kompetenzen an Gerichte abtreten. Innerhalb eines Staates kann dies (a) die Aufwertung der obersten Judikative gegenüber der Legislative per Verfassungsreform (bzw. durch richterliche Entscheidungen) bedeuten,² (b) das Festschreiben bestimmter Politiken in Verfassungsrang oder (c) den allgemeinen Trend benennen, sozio-politische Entscheidungen eher von einem Gericht treffen zu lassen als diese gesellschaftlich zu diskutieren und zu entscheiden. So werden zum Beispiel einem komplexen Problem wie dem Mangel von Frauen in Spitzenpositionen vermehrt rechtlich bindende Frauenquoten als Antwort gegenübergestellt, ohne die multiplen Gründe des eigentlichen Problems zu beheben; oder es wird dem Problem der Ungleichbehandlung bzw. Benachteiligung gesellschaftlicher Minderheiten durch eine allgemeine Anti-Diskriminierungsgesetzgebung begegnet. In beiden Fällen muss die Beendigung der konkreten Diskriminierung bzw. die Änderung der benachteiligenden Strukturen innerhalb der Gesellschaft dann über die Gerichtsbarkeit (zum Teil jeweils individuell) eingeklagt werden. Unter Verrechtlichung

2 Geschichtlich gibt es einige zentrale Beispiele dafür und letztlich für ebenjene „Emanzipation des Rechts“, wie die Entscheidung *Marbury v. Madison* 1803 des US Supreme Courts, wodurch das Gericht seine eigenen Kompetenzen in Sachen richterlicher Überprüfung von Gesetzen (judicial review) festlegte und ausweitete, oder das Urteil des EuGH in *Van Gend & Loos* 1963, welches das Unionsrecht als selbstständige Rechtsordnung sui generis etablierte und damit auch die eigene Zuständigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten aufwertete.

wird hier also die Verschiebung politischer Macht weg von Legislativen hin zu richterlichen Entscheidungen (Fischer-Lescano/Christensen 2012: 94) durch eine zunehmende Kodifizierung konkreter Politik verstanden, welche aktiv vorangetrieben wird und nicht allein auf eine verselbstständigte Judikative zurückzuführen ist. Global lässt sich diese Entwicklung zu einer Verrechtlichung demokratischer Politik bereits länger feststellen (Buckel 2006; Buckel/Fischer-Lescano 2007; Bieling 2007; Fischer-Lescano/Christensen 2012; Gill 1995, 1998, 2000; Hirschl 2000, 2004; Maus 2005a, 2005b, 2005c, 2011; Schaffar 2007; Schaffar/Ziai 2011; Unterberger 2012).

Diese Entwicklung geht mit der erwähnten Aufwertung der obersten Judikative, verstanden als ein Verfassungsgericht wie der US-amerikanische Supreme Court, gegenüber der Legislative einher. So haben seit den 1980er-Jahren bis heute viele Staaten ihre Verfassungen nach US-amerikanischem Vorbild reformiert und dabei entweder eine Verfassungsgerichtsbarkeit überhaupt erst eingeführt oder diese eindeutig gestärkt (Ginsburg 2010: 81; Hirschl 2000, 2004; Schaffar 2007): u. a. Schweden (1975), Ägypten (1980), Kanada (1982), die Türkei (1983), Neuseeland (1990), Israel (1992), Südafrika (1993), Mexiko (1994), Thailand (1997), das Vereinigte Königreich (1998/2005).³ Die Bedeutung dieser Reformen tritt in ihrer Besonderheit vor allem bei jenen Staaten heraus, die vorher dem Westminster-System von parlamentarischer Souveränität gefolgt waren. Dieses politische System kennt kein einheitliches Staatsorganisationsrecht in Form einer einheitlichen Verfassung, welche zu einem bestimmten Datum erlassen worden wäre. Vielmehr gibt es unterschiedliche Quellen von (z. T. ungeschriebenen) Verfassungssätzen (vgl. Kastendiek/Stinshoff 2006). Politischer Kern dieses Systems ist das Parlament, welches keiner anderen Instanz untersteht – auch keiner Verfassung. Alle Gesetze im Parlament müssen mit nur einfacher Mehrheit beschlossen werden und haben uneingeschränkte Gültigkeit. Sollte das verabschiedete Gesetz zu einem früheren Gesetz in Konflikt stehen, gilt der

3 Auch wenn das Vereinigte Königreich bis heute keine aktive Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, wurde mit dem Human Rights Act 1998 zum ersten Mal seit der Bill of Rights des Jahres 1689 in Großbritannien ein Rechtekanon per Gesetzgebung verabschiedet; mit dem Constitutional Reform Act 2005 wurde außerdem ein Oberster Gerichtshof als Höchstgericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit zur Gänze neu geschaffen. Beide sind damit für das Westminster-System außergewöhnliche Reformen.

neuere Gesetzestext. Ein Parlament der Gegenwart kann darum weder durch eine Verfassung gebunden sein noch durch Gesetze früherer Parlamente. Man könnte zugespitzt sagen, dass eine Verfassung nach dem Westminster-System aus einem einzigen Kern besteht, nämlich dem der Parliamentary Supremacy (Weber 2006: 167f). Daher auch die Signifikanz der angesprochenen Reformen, da diese Staaten überhaupt keine Verfassungsgerichtsbarkeit kannten, welche Gesetze prüft und ggf. aussetzen kann (z. B. das Vereinigte Königreich, Neuseeland, Kanada, Südafrika, Israel, Thailand). Auf der Ebene der staatlichen Gewaltenteilung lässt sich also eine nicht zu unterschätzende Verschiebung attestieren (Fischer-Lescano/Christensen 2012: 94; Maus 2005a: 692).

Diese globale Entwicklung zur juristischen Ermächtigung durch die Politik (und weniger durch die Judikative selbst) bezeichnet Ran Hirschl als new constitutionalism und sieht Staaten vermehrt in einem kritischen Übergang zu einer Juristokratie (orig. „juristocracy“, Hirschl 2004: 71; Unterberger 2012). Ähnlich wie Verrechtlichung bezeichnet auch der Begriff des Konstitutionalismus im ursprünglichen Sprachgebrauch einen konkreten Verfassungstypus, der einen Kompromiss zwischen Fürst und (ständischen) Volksvertretern vorsieht und Souveränität zwischen ihnen aufteilt (Maus 2011: 48). Der „alte“ Konstitutionalismus bezeichnet also bereits die Begrenzung der Allmacht des Gesetzgebers (Eberl/Rödl 2010: 417), nur wird im „neuen“ Konstitutionalismus ein anderer Gesetzgeber begrenzt: die Legislative. Hinter diesen Reformen ortet Hirschl in erster Linie das Projekt von vermeintlich bedrohten politischen Eliten, welche die sie begünstigenden Machtstrukturen per Verfassungsreform und „unabhängiger“ Verfassungsgerichte in das politische System einschreiben wollen, um so ihre Position über einen befürchteten Machtverlust hinaus zu sichern. Er zeigt dies vor allem an den Reformen in Israel und Südafrika. In beiden Staaten war ein dauerhafter Machtverlust zu erwarten (am Ende des Apartheidsregimes in Südafrika; bzw. die demografische Verschiebung weg von einer westeuropäischen Mehrheit hin zu osteuropäischen und arabischen jüdischen BürgerInnen in Israel) und so setzte eine politische Elite, welche Jahrzehnte die parlamentarische Souveränität nach dem Westminster-Modell verteidigt hatte, eine umfassende Reform um. Das Resultat war in beiden Staaten eine von Eliten dominierte Judikative, welche selbst gegen Mehrheitsentscheidungen der neuen Parlamente alte Interessen und den status quo verteidigen konnte (für

eine genaue Darstellung Israels: Hirschl 2000; zu Südafrika: Hirschl 2004).

Diese Sicht auf Verfassungsreformen und Umstrukturierungen in der Gewaltenteilung als Strategie von Eliten ist für die Analyse der EU-Krisenpolitik aufschlussreich. Seit den ersten großen Bankenrettungen von 2008 ist das herrschende neoliberale Wirtschaftssystem zunehmend diskreditiert und die Hegemonie der zugrunde liegenden Ideologie in der Krise.⁴ Da scheint Hirschls These einer Hegemonieerhaltung durch Verrechtlichung naheliegend. Die durch den Europäischen Fiskalpakt obligatorischen „Schuldenbremsen“ und „Austeritätsmechanismen“ sind dabei die eindeutigsten Ausdrücke einer neoliberalen Politik des Kürzens, die sich gegenüber einem möglichen politischen Wandel in Verfassungen einzuschreiben versucht. Exemplarisch kann hier der mittlerweile berühmte wie problematische Ausspruch der Deutschen Kanzlerin Angela Merkel stehen: „[E]s geht darum, dass die Schuldenbremsen dauerhaft in die Rechtsordnungen eingefügt werden, dass sie bindend und ewig gelten“ (Pressekonferenz am 31.1.2012, zit. n. Oberndorfer 2012d: 181). Dabei stellt sich auch die Frage nach den eigentlichen konkreten AkteurInnen des Krisenmanagements und deren Interessen, auf die hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden kann (für wertvolle Analysen der Kräfteverhältnisse, Strategien und Interessen unterschiedlicher Elitenprojekte und deren AkteurInnen in der EU siehe v. a. Buckel et al. 2012; Georgi/Kannankulam 2012; Heinrich 2012; für eine mehr empirische Aufarbeitung des Themas „Lobbying“ mit Bezug auf die aktuelle Krise siehe v. a. Eberhardt 2012; Plehwe 2012).

Allerdings ist Hirschls Analyse der Verrechtlichung verkürzt, wenn sie nicht um zwei zentrale Kategorien erweitert wird. Zum einen ist die staatliche Ebene um eine transnationale bzw. globale Ebene dieser Rechtsdiskurse zu erweitern; zum anderen fehlt die Einordnung in einen größeren politisch-ökonomischen

4 Exemplarisch stehen dafür erste Reaktionen 2008 in den Feuilletons, die den Neoliberalismus für zum Tod verurteilt erklärten (z. B. „Nach dem Neoliberalismus. Und was ist nach dem Geld passiert?“, Frankfurter Allgemeine Zeitung am 7.10.2008; „Die Mission des Liberalismus“, Die Zeit am 7.8.2008; oder „Die Neunmalklugen“, Die Zeit am 16.10.2008), oder spätere Kommentare in konservativen Zeitungen wie dem Telegraph („I'm starting to think that the Left might actually be right“, Charles Moore, 22.7.2011) oder der Frankfurter Allgemeinen Zeitung („Ich beginne zu glauben, dass die Linke recht hat“, Frank Schirrmacher, 15.8.2011).

Zusammenhang. Wie Stephen Gill ebenfalls mit dem Begriff *new constitutionalism* zeigt, handelt es sich nicht einfach um Verfassungsreformen, die eine beliebige Stärkung der Judikative nach sich ziehen, sondern um einen globalen Trend, der bereits lange vor der jetzigen Krise kapital-freundliche Prozesse in Gang setzte und neoliberale Interessen in Verfassungen dauerhaft verankerte (*lock-in*). Dazu zählen etwa unabhängige Zentralbanken, wirtschaftliche Deregulierung, Sparmaßnahmen, negative Freiheitsrechte (hier vor allem die Sicherung von Eigentumsrechten) statt positiver Sozialrechte oder die Geltungserweiterung von Menschenrechten auf Unternehmen (Gill 1995, 1998, 2000). Eine reformierte und gestärkte Judikative ist dabei nur ein, wenn auch wichtiger, Baustein. Diese Reformen werden aktiv von globalen Akteuren, v. a. Weltbank und Internationalem Währungsfonds (vgl. Ebenau 2012), vorangetrieben und sind nicht bloße Reflexe nationaler politischer Eliten.⁵

New constitutionalism muss in diesem Zusammenhang als internationaler Rahmen für nationales Regieren (*governance*) verstanden werden (Gill 1998: 5). Politik soll durch die Verwirklichung der angesprochenen Reformen von ihrer (demokratischen) Prozesshaftigkeit losgelöst werden. Denn formal unabhängige Institutionen wie Zentralbanken, bindende internationale Freihandelsabkommen und ein hypermobiles Kapital schaffen vermeintliche Sachzwänge. Sie setzen einerseits Regierungen selbst den „disziplinierenden“ Kräften des Marktes aus und zwingen sie scheinbar zu bloß reaktiver Politik, andererseits bieten genau jene Sachzwänge der staatlichen Politik die Gelegenheit, breitere soziale, demokratische Forderungen „von unten“ abzuweisen. Es herrscht somit eine Politik, die alternativlos geworden zu sein scheint. Der *new constitutionalism* ist in diesem Verständnis die politisch-legale Dimension eines weiter gefassten diszi-

5 Hirschl ist sich dieser neoliberalen, marktfreundlichen Dimension des *new constitutionalism* zwar bewusst, wie an einigen Stellen hervorgeht (Hirschl 2000: 104f; 2004: 91ff, 105f). Jedoch bleibt er kontinuierlich bei seiner Theorie, dass es sich in erster Linie um die Machterhaltung nationaler Eliten dreht. Hirschl fragt, warum genau zu diesem oder jenem Zeitpunkt diese Reformen verabschiedet wurden und nicht schon früher – und beantwortet die Frage mit bedrohten politischen Eliten zu einem bestimmten Zeitpunkt. Im Anschluss daran muss man aber auch fragen, warum diese Reformen ausschließlich in eine Zeit neoliberaler Diskurse fallen und warum nicht auch bedrohte Eliten in demokratischen Staaten früherer Zeiten sich in Verfassungen derart konkret eingeschrieben haben.

plinierenden Neoliberalismus (ebd.). Eine Darstellung der Genese des Neoliberalismus wäre im Rahmen dieses Textes weder möglich noch zweckmäßig. Für die folgende Argumentation bedeutend ist jedenfalls der Umstand, dass seit den späten 1970er-Jahren verstärkt gesellschaftliche Bereiche kommodifiziert und kommerzialisiert wurden, die bis dahin als unveräußerlich galten, wie zum Beispiel die mittlerweile fast überall gänzlich oder teilweise privatisierte Infrastruktur. Im Rahmen einer deregulierten, „freien“ globalen Handelswirtschaft, die in erster Linie auf Konkurrenz und Wettbewerb zugeschnitten ist, geht diese Kommodifizierung damit einher, weite gesellschaftliche Bereiche einer (globalen) Marktlogik zu unterwerfen. Auch zentrale gesellschaftliche Errungenschaften wie das öffentliche Bildungs- oder Gesundheitswesen werden durch die erwähnten Prozesse einem „permanenten ökonomischen Tribunal“ (Foucault zit. n. Lemke 1997: 249) unterzogen. Dabei spielt die rechtliche Seite dieses Prozesses eine zentrale Rolle. Denn in erster Linie waren es internationale Verträge über freien Handel und Deregulierung⁶ in quasi Verfassungsrang, welche die angesprochenen Prozesse in Gang gesetzt haben. Wo Verträge herrschen, muss auch eine entsprechende Gerichtsbarkeit geschaffen werden, die angerufen werden kann. So steht beispielsweise aktuell ein Verfahren gegen die Republik Island beim EFTA-Gerichtshof an. Die Bevölkerung hat sich 2009 in zwei Referenden gegen eine staatliche Bankengarantie von internationalen Einlagen der bankrotten Banken entschieden, ein entsprechendes Gesetz konnte somit vom isländischen Parlament nicht verabschiedet werden. Als Folge dieser Entscheidung der isländischen Bevölkerung ist nun ein Verfahren gegen die Republik anhängig, da sie eventuell gegen die EFTA-Verträge verstößt. Ein Handelsvertrag ermöglicht es also, internationale Kapitalinteressen gegen den demokratischen Willen der isländischen Bevölkerung einzuklagen.

Im Bereich der Finanzwirtschaft wird die „disziplinierende“ Kraft der Märkte auf die Politik besonders deutlich. Da Staaten auf Kredite und direkte Investitionen zunehmend angewiesen sind und internationales Kapital in Folge umfassender Deregulierungen global fluktuieren kann, muss die Politik Rahmenbedingungen schaffen, die von Investoren gewünscht sind. Diese Entwicklung geht einher mit dem wachsenden

6 Global: GATT (hier natürlich v. a. die Uruguay-Runde 1994 und die Schaffung der WTO) oder GATS; regional: Freihandelsabkommen wie NAFTA oder EFTA.

Diskurs zu good governance, dem sogenannten guten Regieren. Verstanden wird darunter eine Regierung, die berechenbar, glaubwürdig und konsistent ist, um das Vertrauen potenzieller Investoren zu wecken bzw. zu stärken (credibility, consistency, confidence bei Gill 2000: 4). Dieser Sicht von Investoren auf „gutes Regieren“ ist ein Misstrauen gegenüber demokratischer Entscheidungsfindung inhärent, da diese eben nicht berechenbar ist. In einer Demokratie kann sich, normativ gesprochen, die Politik von einer Legislaturperiode zur nächsten grundsätzlich verändern, oder die Bevölkerung kann unabhängig von Wahlen Änderungen durch Protest oder direktdemokratische Initiativen herbeiführen. Daher muss eine Politik, die sich selbst berechenbar und marktfreundlich machen will, auf eine Einigung der demokratischen Entscheidungsfindung abzielen. Und genau das ist durch das wachsende internationale Vertragswerk und die weltweite Aufwertung der Judikative auch geschehen. In diesem Zusammenhang muss auch die formale Unabhängigkeit von Zentralbanken gesehen werden. Anstatt eine der wichtigsten volkswirtschaftlichen Institutionen enger an einen demokratischen Gestaltungsprozess zu führen, ist genau das Gegenteil geschehen. Die Zentralbanken wurden durch ihre Unabhängigkeit sogar der demokratischen Kontrolle entzogen. Formal trifft die Europäische Zentralbank politisch hochwichtige Entscheidungen ohne jedwedes demokratische Mandat und ohne eine solche Kontrolle. Im Gegenteil ist sie sowohl durch ihre Satzung als auch durch die europäischen Verträge (siehe Art. 127 AEUV) zu strenger monetaristischer Währungspolitik festgelegt, die Preisstabilität als vorrangiges Ziel definiert. Änderungen an dieser Politik stellen daher eine erhöhte Mehrheitsanforderung an zukünftige Politik. Dass es dabei um ein Einschreiben (lock-in) von politischer Verpflichtung zu orthodox-monetaristischer Fiskal- und Währungspolitik geht, zeigen nicht erst die aktuellen Instrumente der EU-Krisenpolitik, sondern zum Beispiel bereits die Maastricht-Kriterien der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von 1992. Eine vorgeschriebene niedrige Inflationsrate und erste vertragliche Verpflichtungen zu mehr „Haushaltsdisziplin“ (staatlicher Schuldenstand bei max. 60 % des BIP bzw. ein jährliches Haushaltsdefizit von max. 3 % des BIP) stehen dabei symptomatisch für neue rechtspolitisch und vertraglich vorgegebene Zielsetzungen staatlicher Politik, die in einem extra-demokratischen Rahmen beschlossen, aber dauerhaft bindend sind. Garantiert

wird diese Bindung durch vertraglich geregelte Sanktionsmechanismen und die Schaffung bzw. Einschaltung einer Gerichtsbarkeit.

3. Volkssouveränität (und deren Negation)

Wie eingangs herausgestellt, geht es hier nicht um eine Kritik der ökonomischen Sinnhaftigkeit der aktuellen Krisenmechanismen. Ziel ist es vielmehr aufzuzeigen, dass diese Maßnahmen in eine größere Entwicklung hin zur Verrechtlichung demokratischer Politik eingebettet sind und zunehmend autoritär durchgesetzt werden. Kritik muss daher an diesem Prozess und seiner Bedeutung für Demokratie ansetzen, der kurz gesagt auf eine Negation der Volkssouveränität hinausläuft.

Wie Ingeborg Maus in ihrer an die Ideen der Aufklärung anknüpfenden Demokratietheorie von Volkssouveränität eindrucksvoll zeigt, kann nur eine direkt legitimierte Legislative eine lebendige Demokratie sicherstellen (Maus 2005a, 2005b, 2005c, 2011). Denn nur durch die alleinige Gesetzgebungsfunktion des Parlaments und die Bindung aller anderen staatlichen Organe an diese Gesetze kann sichergestellt werden, dass sich das Gewaltmonopol (welches ganz bei der Exekutive liegt) nicht gegen die Bevölkerung selbst wendet – eine Überlegung, die den Theoretikerinnen und Theoretikern der Aufklärung zur Zeit absolutistischer Monarchien nur allzu klar war. In der Genese der europäischen parlamentarischen Demokratie ging es genau darum, das staatliche Gewaltmonopol unter direkte parlamentarische Aufsicht zu stellen und an Gesetze zu binden, die von denjenigen beschlossen wurden, die sie auch betreffen würden (Maus 2011: 43). Die zentrale Forderung war also, dass die (alleinige) Verfassungs- und Gesetzgebungskompetenz beim Volk (Eberl/Rödl 2012: 419) und/oder deren VertreterInnen liegen solle. Volkssouveränität bedeutet nach diesem Verständnis nichts anderes als den Staat in die Hände seiner Bevölkerung zu überführen (vgl. Maus 2011: 43). Ähnlich, wenn auch idealistischer, beschreibt Nicos Poulantzas die (eigentliche) Rolle des Parlaments als Verkörperung der *volonté générale* und Gesamtheit der Bevölkerung gegenüber königlicher Willkür (Poulantzas 1978/2002: 247).

Eine Negation ergibt sich demnach durch den Prozess der Verrechtlichung, da hier ebenjene alleinige Verfassungs- und Gesetzgebungskompetenz unterlaufen wird. Ein zentraler Aspekt, welcher das Parlament eines seiner normativen Charakteristika

beraubt, ist die Bindung an andere rechtliche Verträge als die eigene Verfassung. Denn so wie im Geiste der Aufklärung Exekutive und Judikative an Gesetze gebunden sein müssen, ist das Parlament, als Vertreterin des Souveräns, durch nichts anderes gebunden als die Verfassung, welche sich (idealistisch gedacht) der Souverän selbst gegeben hat. Die Verschiebung maßgeblicher Kompetenzen im Bereich der Rechtssetzung in Richtung Exekutive und die Aufgabe offenen Gestaltungsspielraums durch die Verabschiedung international bindender Verträge führt zu einer Legislative, die ihrer Funktion als zentrales demokratisches Organ nicht länger nachkommen kann.

Auf der Ebene der EU ergibt sich die Negation der Volkssouveränität durch die deutlich hervortretende Einschränkung und „Entmachtung“ der nationalen Legislativen vis-à-vis einer „Exekutivlastigkeit der EU“ (Neyer 2008: 492) und einer Kompetenzkonzentration durch die aktuellen Maßnahmen in einer europäischen Exekutive ohne demokratisches Mandat oder Kontrolle – wie nun zu zeigen sein wird.

4. Die Europäische Wirtschaftsregierung: Europäisches Semester, Euro-Plus-Pakt, Economic Governance-Paket

Innerhalb der „Europa 2020 Strategie“ sieht das 2010 beschlossene Europäische Semester vor, dass die nationalen Budgetentwürfe jeweils im Frühling des Vorjahres der Europäischen Kommission zur Begutachtung vorgelegt werden müssen – also ein halbes Jahr, bevor die Regierung das Budget dem eigenen Parlament vorzulegen hat. In dieser Zeit hat die Kommission die Möglichkeit, das Budget auf das jährliche Stabilitätsprogramm⁷ hin zu prüfen und „Empfehlungen“ auszusprechen. So soll die angesprochene „Harmonisierung“ der europäischen Staatshaushalte umgesetzt werden. Anschließend werden die Budgetpläne und Empfehlungen dem Europäischen Rat vorgelegt. Diese Empfehlungen „sind [von den nationalen Regierungen] zu berücksichtigen“.⁸ Das Europäische Semester kennt keine klaren Sank-

tionsmechanismen, sondern sieht in erster Linie ein naming and shaming vor, also die Schaffung öffentlichen Drucks durch die Publikation der Empfehlungen und damit die Bloßstellung des jeweiligen Staates, sollten die Empfehlungen nicht zeitgerecht umgesetzt werden.⁹ Das Europäische Semester bedeutet damit eine Verlagerung von Kompetenzen in Richtung Exekutive: die nationale Exekutive legt der europäischen Exekutive (Kommission) ihren Budgetentwurf vor, der von dieser begutachtet wird. Die Kommission legt ihre Einschätzung dann dem Rat vor – den ministeriellen VertreterInnen der einzelnen Mitgliedstaaten, also aller nationalen Exekutiven der EU. Erst nach dem Zusammenspiel dieser exekutivischen Dreifaltigkeit wird der jeweilige Budgetentwurf dem nationalen Parlament – der einzigen direkt demokratisch legitimierten Institution – zur Abstimmung vorgelegt. Dass die Regierung die Abstimmung im Parlament für sich entscheiden kann, ist in den meisten Fällen zwar abzusehen, da sie ohnehin eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich haben muss. Doch der Debatte im Parlament kommt eine zentrale demokratische Rolle zu: „Hier drücken sich veränderte Mehrheiten im verfassungsrechtlichen Institutionengefüge unmittelbar aus. Historisch gehört das Budgetrecht zu den ältesten und gleichzeitig zu den heiß umkämpften Parlamentsrechten“ (Fisahn 2004: 388). Erst wenn dem Parlament (und damit auch der parlamentarischen Opposition) der Budgetentwurf vorgelegt wird, wird er öffentlich einsichtig und kann diskutiert und kommentiert werden. Das Europäische Semester sieht also vor, dass ein nationaler Budgetentwurf bereits sechs Monate, bevor er öffentlich zugänglich gemacht wird, ausgearbeitet ist und der Kommission zur Kontrolle vorgelegt werden kann. Folgt man dem Leitsatz, dem zufolge ein Budget „in Zahlen gegossene Politik“ darstellt, wird somit der zentrale Aspekt demokratischen Regierens und Gestaltens der Bevölkerung und ihrer Vertretung, dem Parlament, als bereits beschlossenen nur noch präsentiert, während die Ausarbeitung entlang vorgegebener fiskalpolitischer Regeln verlaufen ist. Diskursiv kann durchaus erwartet werden, dass Regierungsmitglieder in Zukunft Kritiken am Budgetplan mit dem Argument abweisen, dass ihr Budgetentwurf ohnehin bereits von Kommission und Rat begutachtet und bewilligt sei, eine Diskussion sich daher erübrige. An dieser Stelle sollte mit Andreas Fisahn noch darauf hingewiesen werden, dass sich

⁷ EU-Verordnung 1466/97 i. d. F. v. Verordnung 1055/2005 besagt, dass jeder Mitgliedstaat jährlich ein Stabilitätsprogramm (Mitglieder der Währungsunion) oder ein Konvergenzprogramm (Nicht-Mitglieder) vorzulegen hat, in dem seine wirtschaftspolitischen Vorhaben beschrieben werden.

⁸ Bundeskanzleramt Österreich. Online: <http://www.bka.gv.at/site/7006/default.aspx> [20.08.2012]

⁹ Art. 126, Abs. 8ff, AEUV

mindestens drei historische Revolutionen an der Frage des Budgetrechts des Parlaments entzündet hatten (ebd.).¹⁰

Der Euro-Plus-Pakt wurde 2011 beschlossen und ist eine Vereinbarung zur freiwilligen wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Staaten des Euro-Raums und sechs weiteren EU-Mitgliedsländern. Die vier Ziele verstärkter Zusammenarbeit umfassen die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Beschäftigung, der Finanzstabilität und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Dabei verpflichten sich die nationalen Regierungen zur Einhaltung selbst gewählter Zielsetzungen entlang festgelegter Indikatoren. Diese Koordinierung basiert auf Freiwilligkeit und ist ausdrücklich kein völkerrechtliches Abkommen. Der Pakt konnte aber auch nicht innerhalb des EU-Rechts verabschiedet werden, da nicht alle EU-Staaten zugestimmt haben. Somit muss er nicht in nationales Recht umgesetzt werden, weshalb es auch keine Beteiligung nationaler Parlamente oder nationaler Gerichtsbarkeit gibt (Fischer-Lescano/Kommer 2011: 12). Im Detail schreiben vor allem die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung eine neoliberale Sicht der Wirtschaft fest. So wird beispielsweise die Wettbewerbsfähigkeit anhand des Indikators Lohnstückkostenentwicklung gemessen – eine möglichst geringe Lohnsteigerung und hohe Produktivitätssteigerung durch intensive und extensive Nutzung von Arbeitskraft werden somit besonders positiv bewertet. Ein anderer positiver Indikator für tragfähige öffentliche Finanzen ist die Einführung nationaler „Schuldenbremsen“ (in Verfassungsrang). Auch hier gibt es zwar keine Sanktionen, sondern nur die „Prangerwirkung“ öffentlicher Bloßstellung. Doch es kann Druck auf Regierungen aufgebaut werden, die eine andere Politik verfolgen wollen bzw. können sich Regierungen mit dem Verweis auf den Pakt gegenüber öffentlicher Kritik immunisieren (vgl. Karrass/Stierle 2011: 54) und „Sachzwänge“ als Begründung ihrer Politik vorweisen.

In der Genese der bereits ratifizierten EU-Krisenpolitik stellt das Economic Governance-Paket, oder six pack, einen bisherigen Höhepunkt dar. Das „Gesetzespaket“ (fünf Verordnungen und eine Richtlinie, daher six pack), das Ende 2011 in Kraft getreten ist, sieht Rechtsänderungen in den Bereichen der Haushaltspolitik (drei Verordnungen und eine Richt-

linie) und Maßnahmen zur „Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte“ (zwei Verordnungen) vor. Erneut sind die Indikatoren zur Messung dieser Ungleichgewichte so konstruiert, dass sie nur jenen Teil der wirtschaftlichen Daten abbilden, „der für eine Politik des Sozialabbaus sehr förderlich ist“ (Karrass/Stierle 2011: 55). Das bedeutet eine eindeutige Verordnung zu mehr Wettbewerbsstaatlichkeit durch Sozialabbau, welche auf Dauer gestellt wird (wieder: lock-in) und notfalls autoritär durchgesetzt werden soll. Denn die Europäische Kommission erhält durch diese Rechtstexte die Kompetenz, „Empfehlungen“ für politische Maßnahmen an einen Staat zu richten, wenn die Kommission aufgrund der erwähnten (an sich schon problematischen) Indikatoren ein Ungleichgewicht feststellt. Die Bezeichnung „Empfehlungen“ ist allerdings fehl am Platz. Denn erstmals ist es der Kommission möglich, bei Nicht-Umsetzung finanzielle Sanktionen in der Höhe von jährlich 0,1 Prozent des BIP des betroffenen Staates zu verhängen.¹¹ Diese Zahlungen sind so lange zu leisten, bis die „Empfehlungen“ der Kommission umgesetzt wurden. Die europäische Exekutive erhält dadurch die Kompetenz, einzelnen Mitgliedstaaten direkte Vorgaben für politische Entscheidungen zu machen, was ihre Befugnisse nach bisherigem Recht übersteigt (Oberndorfer 2012a: 64). Das bedeutet, dass der Gestaltungsspielraum nationaler Parlamente nicht nur eingengt wird – im Zweifelsfalle liegt die Entscheidungskompetenz in manchen Bereichen nun direkt bei der Europäischen Kommission. Dieser demokratiepolitisch höchst bedenkliche Umstand wird noch verschärft durch die Art, wie diese Sanktionen verhängt werden. Der Rat kann nur binnen zehn Tagen und mit qualifizierter Mehrheit Beschlüsse der Kommission stoppen – andernfalls gelten sie als vom Rat angenommen.¹² Einen Rat in zehn Tagen einzuberufen und in diesem eine qualifizierte Mehrheit für ein Veto zu finden, dürfte für fast alle Mitgliedstaaten eine Unmöglichkeit sein (Klatzer/Schlager 2011: 68). Der gleiche Mechanismus der „umgekehrten Mehrheit“ gilt auch im Bereich der Haushaltspolitik und möglicher Defizitverfahren gegen Mitgliedstaaten. Dort betragen die Sanktionen sogar zwischen 0,2 Prozent und 0,5 Prozent des BIP pro Jahr.¹³ Bisher musste eine qualifizierte Mehrheit im Rat ein Defizitverfahren einleiten, jetzt muss sich auch hier eine qua-

10 Fisahn spielt damit auf die Glorious Revolution 1688 in England, die Amerikanische Revolution 1774 und die Französische Revolution 1789 an.

11 Art. 3, Abs. 5, VO 1174/2011

12 Art. 3, Abs. 3, VO 1174/2011

13 Art 12, Abs. 1 – 3, VO 1177/2011

lifizierter Mehrheit innerhalb von zehn Tagen finden, um ein Defizitverfahren zu stoppen. Die Kommission entscheidet also letztlich selbstständig und ohne parlamentarische Kontrolle über diese neu geschaffenen Disziplinierungsmaßnahmen.

Europäisches Semester, Euro-Plus-Pakt, Economic Governance-Paket – dies sind bereits ratifizierte Maßnahmen, die nationale Regierungen in ihrem Spielraum einschränken bzw. Sachzwänge erzeugen, die Politiken ermöglichen, welche vermutlich über einen demokratischen Weg des Aushandelns nie durchsetzbar wären. Bereits diese Maßnahmen, allen voran das Economic Governance-Paket, haben durch ihre Aufwertung der Kommission als europäische Exekutive, die „harten“ Sanktionen und die automatisierte Einleitung derselben mit der bisherigen Funktionsweise der EU gebrochen und haben in vielen Fällen kaum bis keine Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen (Oberndorfer 2012d: 168ff). Einen weiteren großen Schritt in dieselbe Richtung macht der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, besser bekannt als „Fiskalpakt“.¹⁴

5. Ein neuer Höhe- bzw. Tiefpunkt: der Fiskalpakt

Bereits ein erster Blick in das noch nicht vollständig ratifizierte Vertragswerk zeigt eine zunehmend autoritäre Sprache. So ist in den Erwägungsgründen zu lesen, dass es das Ziel eines Defizitverfahrens sein muss „einen Mitgliedstaat zu veranlassen und wenn nötig zu zwingen“, das festgestellte Defizit in einem vertraglich vorgegebenen Zeitraum abzubauen. Ein anderes Beispiel ist die Klausel, dass ein Staat ab März 2013 nur dann Zugang zu den Geldern des Europäi-

¹⁴ Ich verzichte an dieser Stelle aus Platzgründen darauf, genauer auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einzugehen. Der ESM sieht ebenfalls eine weitgehende Kodifizierung neoliberaler Politik vor und kann als neues Instrument den Vertragsstaaten, welche auf ESM-Gelder angewiesen sind, diese Politik per „Auflagen“ anordnen. Die politische Zusammensetzung zur Ausarbeitung dieser „Auflagen“ bestätigt die These von der Kompetenzverlagerung in Richtung Exekutive: Kommission, EZB und IWF („Troika“) schlagen die Auflagen vor und überwachen ihre Umsetzung. Das höchste ESM-Gremium, der Gouverneursrat, ist deckungsgleich mit dem Rat für Wirtschaft und Finanzen der EU („Ecofin“, dem Rat der europäischen FinanzministerInnen), also der nationalen Exekutiven. Das Europäische Parlament hat hingegen keine Kompetenzen innerhalb des ESM.

schen Stabilitätsmechanismus (ESM) hat, wenn dieser Pakt ratifiziert wurde – obwohl es sich dabei um zwei zur Gänze getrennte und unterschiedliche Verträge handelt. Außerdem werden die Begriffe der „Disziplin“ und der „Überwachung“ überraschend inflationär gebraucht. Neben den kritisierten wirtschaftlichen Folgen dieses Vertrages (u. a. Schulmeister 2012) sieht er vor allem eine weitere Zuspitzung der hier diskutierten Einengung demokratischen Gestaltungsspielraums vor, wodurch eine neoliberale Politik auf europäischer Ebene auf Dauer verankert werden soll. Dies soll an folgenden Punkten gezeigt werden: (a) Automatismen und budgetäre Ziele in Verfassungsrang; (b) die Aufwertung der Europäischen Kommission; (c) die Aktivierung des Gerichtshofes der Europäischen Union; (d) die faktische Begrenzung der Kompetenzen der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments; und (e) die Umgehung selbst minimal-demokratischer Standards durch internationales Recht.

(a) Nach Artikel 3 des Fiskalpakts verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu einem strukturellen Defizit von maximal 0,5 Prozent des BIP (im Vergleich zu vorher einem Prozent) ab einer Gesamtverschuldung von 60 Prozent des BIP. Bei Abweichungen sollen „automatische Korrekturmechanismen“ greifen, die in einem ebenfalls vordefinierten Zeitraum das Defizit über Einsparungen verringern sollen. Man kann also auch von „Austeritätsmechanismen“ sprechen. Diese Automatismen und die Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Haushalt („Schuldenbremse“) sollen in nationalstaatliches Recht gegossen werden. Diese Regeln sollen „verbindlicher und dauerhafter Art [sein], vorzugsweise mit Verfassungsrang“.¹⁵ Die genaue Gestalt der Mechanismen wird nicht definiert, allerdings macht die Kommission Vorschläge, welche dann von allen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Die Gestaltung eines Budgets wird somit von einem parlamentarischen Aushandlungsprozess zu einer Exekution verbindlicher und dauerhafter Rechtsvorschriften.

(b) Die Europäische Kommission erhält durch den Fiskalpakt Kompetenzen, die über die bereits ratifizierten Mechanismen hinausgehen. Sie stellt Defizite fest, spricht „Empfehlungen“ aus und „überwacht“ Budgets wie auch Korrekturprogramme – ohne demokratische Kontrolle. In Artikel 7 verpflichten sich die Mitgliedstaaten sogar dazu, die Kommission in jedem Fall zu unterstützen, wenn diese ein übermäßiges Defizit in einem anderen Mitgliedstaat feststellt. Die Verpflich-

¹⁵ Art. 3, Abs. 2, SKSV

tung zur Unterstützung der Kommission kann nur durch qualifizierte Mehrheit ausgesetzt werden und bedeutet de facto, dass die Kommission in den meisten Fällen uneingeschränkt im Namen aller Mitgliedstaaten handeln kann (Oberndorfer 2012d: 180). Diese Verpflichtung hat noch eine andere Dimension, wenn es nämlich um die Gerichtsbarkeit geht.

(c) Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat die angesprochene Schuldenbremse und Automatismen nach Artikel 3 nicht so umgesetzt hat wie vorgeschrieben, verpflichten sich die anderen Staaten, den Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen, da die Kommission das in diesem Falle nicht direkt kann.¹⁶ Abgesehen davon kann jeder Mitgliedstaat auch ohne eine Feststellung der Kommission vor den Gerichtshof ziehen, um einen anderen Staat zur Einhaltung des Fiskalpaktes zu zwingen. Dazu erhält der Gerichtshof über Artikel 8 (1) des Fiskalpaktes die direkte Kompetenz und kann ebenfalls Strafzahlungen von 0,1 Prozent des BIP jährlich anordnen, bis die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt werden. Das bedeutet nicht weniger, als dass der EuGH Mitgliedstaaten dazu verurteilen kann, Schuldenbremsen und Austeritätsmechanismen „verbindlicher und dauerhafter Art, vorzugsweise mit Verfassungsrang“ zu verabschieden.

(d) Die nationale und europäische Legislative wird durch den Vertrag weitestgehend eingeengt. Artikel 13 des Vertrages regelt zwar die Einbindung der Legislative, allerdings nur um sämtliche durch den Vertrag erfassten Angelegenheiten „zu diskutieren“. Mit keinem Artikel wird eine Kontroll- oder Beschlusskompetenz des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente verankert. Die einzige zusätzliche Erwähnung findet sich ausgerechnet in jenem Artikel 3 (2), der Schuldenbremse und Austeritätsmechanismus in Verfassungsrang verankert und abschließend festhält: „Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.“ Wie ein verpflichtender Austeritätsmechanismus, vorgeschlagen von der Kommission und potenziell in Verfassungsrang, dieses Vorrecht des Parlaments wahren kann, ist allerdings höchst unklar. Das Parlament verliert eher die Kontrollfunktion (Oberndorfer 2012b: 11). Der Passus kann also als bloßes

Feigenblatt bezeichnet werden, das die Entmachtung der direkt demokratisch legitimierten Parlamente verdecken soll.

(e) Durch die Beschließung des Fiskalpakts als völkerrechtlicher Vertrag befindet er sich im Raum des internationalen Rechts und nicht innerhalb des Unionsrechts. So kann sich der Fiskalpakt über bestehende europäische Verträge inhaltlich hinwegsetzen, er umgeht nationale Regelungen zur Ratifizierung oder Änderung europäischer Verträge (welche meist mehr Mitsprache des Parlaments oder sogar Referenden vorsehen, bei völkerrechtlichen Verträgen jedoch nicht), und er macht einen Ausstieg unmöglich, da sich keine Regelung über Kündigung oder Beendigung findet – was im Falle von internationalen Verträgen bedeutet, dass eine einseitige Kündigung praktisch unmöglich ist (u. a. Oberndorfer 2012d: 181). Die Bedeutung des zu Beginn angesprochenen Festschreibens neoliberaler Politik erhält dadurch eine weitere Verdeutlichung.

6. Autoritärer Europäischer Konstitutionalismus

Die beschriebenen Maßnahmen reihen sich damit klar in die anfangs diskutierte Entwicklung eines neuen, neoliberal geprägten Konstitutionalismus ein. Allerdings weisen der zunehmend autoritäre Charakter dieser Maßnahmen, ihrer Formulierungen sowie deren Implementierung außerhalb gängiger Rechtsgewohnheiten auch ohne (passiven) gesellschaftlichen Konsens auf eine neue Qualität des Konstitutionalismus hin. In Anlehnung an Nicos Poulantzas' Arbeit zu „autoritärem Etatismus“ in seiner „Staatstheorie“ (1978/2002) (für eine Aktualisierung Poulantzas': Kannankulam 2008) muss spätestens seit dem europäischen six pack von einem autoritären Konstitutionalismus gesprochen werden (Oberndorfer 2012a: 67; 2012c). In Anlehnung an Poulantzas schlage ich die folgende Genese eines autoritären europäischen Konstitutionalismus vor.

Poulantzas spricht bereits 1978 von vermeintlichen „Sachzwängen“, welche eine reaktive Wirtschaftspolitik vom Staat fordern, die sich am stärksten im Funktionswandel von Recht und Gesetz manifestiert (Poulantzas 1978/2002: 247): Gesetze entwickeln sich durch die zunehmende ökonomische Intervention des Staates von allgemeinen, universalen und formalen Normen hin zu spezifischen Regelungen und Maßnahmen, die auf konkrete Konjunkturen, Situationen und Interessen abgestimmt werden (ebd.). Der Wandel hin zu einer „instrumentalistischen Rationalität“ (ebd.: 248) verkörpert sich auf der Ebene des Gewaltengefüges in der

¹⁶ Art. 273 AEUV sieht in diesem Zusammenhang kein Klagerecht der Kommission vor – wodurch der „Umgehungscharakter“ des Fiskalpaktes noch einmal klar hervortritt (vgl. Oberndorfer 2012d: 173).

Aufwertung der Exekutive und Verwaltung gegenüber der Legislative, da reaktives, schnelles Handeln (oder zugespitzt formuliert: der „Ausnahmestand“) „von jeher die Stunde der Exekutive“ (Maus 2011: 8) war. Die mittlerweile unzähligen EU-Krisengipfel und die Schnelligkeit, mit der neue europäische Gesetzespakete verabschiedet wurden, um „die Märkte zu beruhigen“, dürfte das schlechterdings belegen. Und wie alle bisherigen Maßnahmen deutlich zeigen, vollzieht sich die Verschiebung nicht nur auf einer innerstaatlichen Ebene, sondern besonders auf einer transnationalen Ebene: nationale und europäische Legislative sowie nationale Exekutiven verlieren Kompetenzen zugunsten der Europäischen Kommission, bei der sich diese Kompetenzen bündeln und die somit dominant werden kann. Die Verschiebung vollzieht sich also vertikal wie horizontal in Richtung europäischer Exekutive. Die Kommission setzt mit den ausgeweiteten Kompetenzen eine bindende Politik der Austerität um, unter Androhung realer Sanktionen durch sich selbst und die europäische Judikative. Das festgeschriebene Diktum von Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltsdisziplin lässt allerdings immer weniger materielle Zugeständnisse an die breite Bevölkerung über Transferleistungen des Sozialstaates zu, wodurch der Konsens für eine solche Politik sukzessive wegbricht und letztlich unmöglich wird. So breitet sich vor allem in jenen Staaten, in denen praktisch überhaupt keine Sozialleistungen mehr aufgebracht werden können (allen voran Griechenland, Spanien und Portugal), massiver Widerstand gegen diese Politik aus. Durch den Druck der (selbst-)produzierten Sachzwänge und der verrechtlicht-vorgegebenen Haushaltspolitik bleibt den nationalen Regierungen praktisch nur mehr der Ausweg, die geforderte Politik autoritär auch gegen den Widerstand der Bevölkerung durchzusetzen und wie im Falle des Fiskalpakts sogar gegen bzw. außerhalb gängigen Rechts. All dies führt dazu, dass noch mehr Zustimmung wegbricht und umgekehrt mehr Autoritarismus hervortritt. Der viel zitierte und nicht oft genug zu problematisierende Ausspruch des katalonischen Innenministers Felip Puig steht dabei bedenklich konkret für diese Entwicklung: „[Ich hoffe, dass] die Leute mehr Angst vor dem System haben und deshalb nicht mehr so wagemutig sind [...]“.¹⁷

¹⁷ Felip Puig, katalonischer Innenminister, über das Ziel der spanischen Strafrechtsreform, nach der Aufrufe zu Demonstrationen ab zwei Jahre Gefängnis bringen können, am 3. April 2012. <http://derstandard.at/1334132406966/Innenminister-will-zwei-Jahre-Mindeststrafe-fuer-Protestaufrufe> [20.8.2012]

So entsteht das Mosaik eines autoritären europäischen Konstitutionalismus, durch den es zu einem „einschneidenden Verfall der Institutionen der politischen Demokratie [kommt] sowie [zu] drakonischen und vielfältigen Einschränkungen der sogenannten ‚formalen‘ Freiheiten, die man erst wirklich schätzen lernt, wenn sie einem genommen werden“ (Poulantzas 1978/2002: 232). Man könnte mit Stephen Gill etwas optimistischer auch von situativer Herrschaft des autoritären europäischen Konstitutionalismus sprechen: ein nicht-hegemonialer Block (da der Konsens weggebrochen ist oder nie vorhanden war) dominiert eine fragmentierte Bevölkerung gerade so lange, bis sich eine kohärente Opposition formiert (Gill 1995: 400).

7. Ausblicke

Ganz besonders deutlich wird die Negation der Volkssouveränität und was dies für eine Demokratie bedeutet an der Entwicklung des autoritären europäischen Konstitutionalismus: Erst nachdem sich bereits maßgebliche Kompetenzen bei der Europäischen Kommission und den nationalen Exekutiven zuungunsten der Legislativen befanden, entfaltete sich der Autoritarismus in seiner momentanen Form. Eine solche Politik wäre unter Einbeziehung der Parlamente, ihrer Kontrolle, ihrer Öffentlichkeit und der Zeit, welche parlamentarische Debatten in Anspruch nehmen, wohl niemals möglich gewesen.

Vor dem Hintergrund des diskutierten autoritären Konstitutionalismus wird daher klar, dass eine Kritik an der aktuellen EU-Krisenpolitik nicht bei der Frage ihrer Rechtmäßigkeit aufhören kann. Zwar wurden und werden der Fiskalpakts sowie der six pack derzeit in einigen Staaten auf ihre (nationale) Verfassungskonformität hin geprüft,¹⁸ aber erstens sind die diskutierten anderen problematischen Mechanismen

¹⁸ Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum ESM und Fiskalpakts (BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012) zeigt schlechterdings, dass eine Kritik allein entlang der „Rechtmäßigkeit“ auf schwachen Beinen steht. Das BVerfG hat bzgl. des Fiskalpakts festgehalten, dass sich Parlamente in der Haushaltsgesetzgebung auch durch internationale Verträge durchaus binden können, und dass der Schuldenabbau durch Austeritätsmechanismen den politischen Spielraum zwar gegenwärtig einengt, aber damit möglicherweise für die Zukunft bewahrt (da auch „übermäßige“ Schulden Parlamente beschränken). Auch der französische Conseil Constitutionnel hat in seiner Entscheidung Nr. 2012-653 DC vom 9. August 2012 festgehalten, dass der Fiskalpakts keine verfassungswidrigen Bestimmungen enthält.

wie das Europäische Semester bereits ratifiziert und implementiert und bleiben daher unberührt, zweitens geht, wie beschrieben, die Einhegung demokratischer Entscheidungsfindung unter dem Diktum der „Sachzwänge“ historisch weiter zurück als diese aktuellen Entwicklungen, drittens ist Rechtmäßigkeit noch kein hinlängliches Kriterium für einen demokratischen Prozess – kurz: etwas kann sehr wohl rechtens und doch undemokratisch sein. Der Autoritarismus tritt durch die (vermeintliche) Unrechtmäßigkeit nur deutlicher zutage.

Jede zukunftsgerichtete Forderung, die diese Analyse ernst nimmt, muss daher als einen zentralen Aspekt die Rückführung der Legislative in das politische Zentrum beinhalten und auf europäischer Ebene dieser Legislative eine vom Souverän verfasste und verabschiedete Verfassung als (einzige) Handlungsgrundlage geben. Das könnte bedeuten, einen Verfassungskonvent „von unten“ politisch zu fordern und durchzusetzen, der auf europäischer Ebene stattfindet und vom europäischen Souverän für eine Europäische Union und nicht von ihr geschrieben wird. Dabei müssen nicht mehr nationale Kompetenzen an ein Europäisches Parlament abgetreten werden als bisher. Eine sinnvolle funktional-föderale Aufteilung an legislative Organe unterschiedlicher Ebenen (beispielsweise europäisch, national, regional, kommunal) wäre denkbar. Nicht durch die Einschränkung des Handlungsspielraums wird die EU diese Krise bewältigen, wie Josef Ackermann im Eingangszitat sagt. Im Gegenteil, nur durch die Öffnung eines demokratischen Prozesses innerhalb der EU, gestaltet durch ihre Bevölkerung, sowie durch die Europäisierung und Erneuerung des ursprünglich ohnehin europäischen Verfassungsverständnisses einer starken parlamentarischen Demokratie als Ausdruck von Volkssouveränität.

Bis es zu einem solchen „großen Wurf“ kommen kann, muss die Bedeutung und Struktur der aktuellen Krisenpolitik der EU problematisiert und aufgezeigt werden. So lassen sich abschließend die diskutierten Aspekte des neuen Konstitutionalismus, der Verrechtlichung und der zunehmend autoritären Durchsetzungsart zusammenführen zu einigen Punkten, an denen sich eine demokratiepolitische Kritik orientieren kann: (1) Die von Ran Hirschl beschriebene Ebene der Eliten, welche durch Verfassungsreformen versuchen, ihre hegemoniale Stellung zu bewahren, ist diskursiv offenzulegen. So sollte etwa aufgezeigt werden, wer privilegierten Zugang zu politischen Institutionen hat

(Lobbying, siehe dafür Eberhardt 2012; Plehwe 2012), wessen Interessen damit gestärkt und wie diese Interessen auf Dauer bindend verankert werden sollen. (2) Die derzeitige Krise ist keine historische Notwendigkeit, sondern, wie Stephen Gill und Nicos Poulantzas zeigen, eine kontingente Entwicklung des Staates – daher gibt es immer auch Handlungsoptionen, die aufgezeigt werden müssen, um „alternativlose“ Strategien vor diesem Hintergrund als Machtpolitik zu denunzieren; vor allem aber: (3) Die Problematik der Verrechtlichung von Politik kann nicht in einem ausschließlich rechtlichen Rahmen kritisiert werden, sondern muss eine aktive Öffnung des Demokratischen suchen und darauf bestehen, dass Einschränkungen von Instanzen direkter Volkssouveränität für eine Demokratie nicht hinnehmbar sind.

Literatur

- Bieling, H. (2007): Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Verstaatlichung – Staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neogramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie. In: Buckel, S./Fischer-Lescano, A. (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos, 143-160.
- Buckel, S. (2006): Die juristische Verdichtung der Kräfteverhältnisse. In: Bretthauer, L./Gallas, A./Kannankulam, J./Stütze, I. (Hg.): *Poulantzas lesen*. Hamburg: VSA-Verlag, 171-187.
- Buckel, S. (2007): *Subjektivierung und Kohäsion. Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Buckel, S. (2011a): Staatsprojekt Europa. *Politische Vierteljahresschrift*, 52 (4), 636-662.
- Buckel, S. (2011b): Von der Selbstorganisation zur Gerechtigkeitsexpertokratie. Zum Wandel der Prozeduralisierung des Allgemeinen. In: Eberl, O. (Hg.): *Transnationalisierung der Volkssouveränität. Radikale Demokratie diesseits und jenseits des Staates*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 33-56.
- Buckel, S./Fischer-Lescano, A. (2007): Hegemonie im globalen Recht – Zur Aktualität der Gramscianischen Rechtstheorie. In: Dies. (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos, 85-104.
- Buckel, S./Georgi, F./Kannankulam, J./Wissel, J. (2012): ... wenn das Alte nicht stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann. Kräfteverhältnisse in der europäischen Krise. In: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hg.): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 12-49.

- Ebenau, M. (2012): ‚Recht und Entwicklung‘ bei der Weltbank: eine Kritik. *Peripherie – Politik mit Recht*, 125, 43-66.
- Eberhardt, P. (2012): Lobbyismus und europäische Postdemokratie. Einblick in den EU-Staats-Zivilgesellschafts-Komplex im Kontext der Krise. In: Forschungsgruppe ‚Staatsprojekt Europa‘ (Hg.): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 105-122.
- Eberl, O./Rödl, F. (2010): Kritische Politische Ökonomie und radikale Demokratie. Eine Begegnung auf der Suche nach der postneoliberalen Weltrechtsordnung. *Kritische Justiz*, 43 (4), 416-430.
- Fisahn, A. (2004): Die europäische Verfassung – ein zukunftsöffener Entwurf? *Kritische Justiz*, 37 (4), 381-393.
- Fischer-Lescano, A./Christensen, R. (2012): Auctoritatis Interpositio: How systems theory deconstructs decisionism. *Social & Legal Studies*, 21 (1), 93-119.
- Fischer-Lescano, A./Kommer, S. (2011): *Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?*, Friedrich-Ebert-Stiftung. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08454.pdf> [28.08.2012]
- Georgi, F./Kannankulam, J. (2012): *Das Staatsprojekt Europa in der Krise. Die EU zwischen autoritärer Verhärtung und linken Alternativen*. Rosa-Luxemburg-Stiftung Büro Brüssel. Online: <http://rosalux-europa.info/userfiles/file/Staatsprojekt-Europa-Okt-2012.pdf> [04.12.2012]
- Gill, S. (1995): Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium: Journal of International Studies*, 24 (3), 399-423.
- Gill, S. (1998): European Governance and New Constitutionalism: economic and monetary union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe. *New Political Economy*, 3 (1), 5-26.
- Gill, S. (2000): *The Constitution of Global Capitalism*. Paper präsentiert im Rahmen der International Studies Association Annual Convention, Los Angeles. Online: <http://www.theglobalsite.ac.uk/press/01ogill.pdf> [25.08.2012]
- Ginsburg, T. (2008): The global spread of constitutional review. In: Whittington, K.E./ Kelemen, R.D./Caldeira, G.A. (Hg.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: University Press, 81-98.
- Heinrich, M. (2012): Zwischen Bankenrettung und autoritärem Wettbewerbsregime. Zur Dynamik des europäischen Krisenmanagements. *PROKLA*, 42 (3), 395-412.
- Hirschl, R. (2000): The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions. *Law Social Inquiry* 25 (1), 91-152.
- Hirschl, R. (2004): The Political Origins of the New Constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 11 (1), 71-108.
- Kannankulam, J. (2008): *Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus. Zur Staatstheorie von Nicos Poulantzas*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Karrass, A./Stierle, S. (2011): *EuropaKrise. Wege hinein und mögliche Wege hinaus*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Kastendiek, H./Stinshoff, R. (2006): Verfassungsdenken und Verfassungspolitik. In: Kastendiek, H./Sturm, R. (Hg.): *Länderbericht Großbritannien*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 118-134.
- Klatzer E./Schlager C. (2011): Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution. *Kurswechsel*, 1/2011, 61-81.
- Lemke, T. (1997): *Eine Kritik der politischen Vernunft: Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*. Hamburg: Argument-Verlag.
- Maus, I. (2005a): Die Errichtung Europas auf den Trümmern der Demokratie? Zur Verteidigung der Verfassungsprinzipien des „alten“ Europa. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/2005, 679-692.
- Maus, I. (2005b): Die Rekonstruktion demokratischer Souveränität. Zur Verteidigung der Verfassungsprinzipien des „alten“ Europa (II). *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/2005, 829-839.
- Maus, I. (2005c): Demokratie und Justiz in nationalstaatlicher und europäischer Perspektive. Zur Verteidigung der Verfassungsprinzipien des „alten“ Europa (III). *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2005, 965-979.
- Maus, I. (2011): *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*. Berlin: Suhrkamp.
- Neyer, J. (2008): Europa als Res Publica – Wider die Dominanz der Exekutiven in der Europäischen Union. *Wirtschaftsdienst*, 88 (8), 491-495.
- Niesen, P./Eberl, O. (2009): Demokratischer Positivismus: Habermas und Maus. In: Buckel, S./Christensen, R./Fischer-Lescano, A. (Hg.): *Neue Theorien des Rechts*. Stuttgart: UTB, 3-26.
- Oberndorfer, L. (2012a): Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus. In: Forschungsgruppe ‚Staatsprojekt Europa‘ (Hg.): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 50-72.
- Oberndorfer, L. (2012b): Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung. *AK Wien Infobrief. eu&international*, März 2012, Online: http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d172/EU_Infobrief_Maerz_2012.pdf [26.08.2012]
- Oberndorfer, L. (2012c): Vom neuen zum autoritären Konstitutionalismus. Soziale Bewegungen, Recht und Demokratie in der europäischen Krise. *Kurswechsel*, 2/2012, 62-67.
- Oberndorfer, L. (2012d): Der Fiskalpakt – Umgehung der „europäischen Verfassung“ und Durchbrechung demokratischer Verfahren? *juridikum*, 2/2012, 168-181.
- Plehwe, D. (2012): *Europäisches Kräfteressen – Europäische Kräfte messen*. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien.
- Poulantzas, N. (1978/2002): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Hamburg: VSA-Verlag.

- Schaffar, W. (2007): Verfassung in der Krise. Die thailändische ‚Verfassung des Volkes‘ von 1997. In: Conermann, S./Schaffar, W. (Hg.): *Die schwere Geburt von Staaten. Verfassungen und Rechtskulturen in modernen asiatischen Gesellschaften*. Hamburg: EB-Verlag, 233-274.
- Schaffar, W./Ziai, A. (2010): Demokratie, Demokratisierung und Konstitutionalismus in Peripheriestaaten. In: Ataç, I./Kraler, A./Ziai, A. (Hg.): *Politik und Peripherie*. Wien: Mandelbaum, 93-112.
- Schulmeister, S. (2012): *EU-Fiskalpakt: Strangulierung von Wirtschaft und Sozialstaat*, Armutskonferenz. Online: http://www.armutskonferenz.at/newsletter/schulmeister_eu-fiskalpakt-2012.pdf [22.08.2012]
- Unterberger, F. (2012): „Juristocracy“ als Herausforderung an Soziale Bewegungen im 21. Jahrhundert: vom Erbe Pinochets zur asamblea constituyente? *Momentum Quarterly*, 1 (4), 248-261.
- Weber, H. (2006): Recht und Gerichtsbarkeit. In: Kastendiek, H./Sturm, R. (Hg.): *Länderbericht Großbritannien*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 164-180.