

Vom neuen zum autoritären Konstitutionalismus

Soziale Bewegungen, Recht und Demokratie in der europäischen Krise

Lukas Oberndorfer

Auch dieses Jahr ist der »europäische Frühling« zuerst in Spanien angebrochen. Nachdem Ende März ein Generalstreik in der Lage war, die Verwertungsprozesse zu unterbrechen, konnten die »Indignados« (»Empörte«) mit ihren Demonstrationen und Aktionen Mitte Mai 2012 die letztjährige Besetzung der Puerta del Sol in Erinnerung rufen. Vorangegangen waren den Protesten in Spanien nicht nur die massiven Proteste in Griechenland gegen das »zweite Schuldenübereinkommen«, sondern erstmals auch starke soziale Auseinandersetzungen in Osteuropa: Zur Jahreswende setzten in Rumänien wochenlange Kämpfen gegen die Privatisierung des Gesundheitssystems ein (taz 16. 1. 2012) und auch Tschechien erlebte aufgrund des Krisensparpakets die größte Demonstration seit dem Sturz des autoritären Sozialismus (FAZ 23. 4. 2012). Obwohl die Proteste auffallend synchron zur ungleichen Entwicklung der europäischen Volkswirtschaften verlaufen, kam es auch im »ruhigen Hinterland« der Exportweltmeister zu Protesten: Ein breites Bündnis aus linken und kirchlichen Gruppen, NGOs und Gewerkschaften unternahm gegen Ende Mai unter dem Titel »Blockupy-Frankfurt« den Versuch, die Krisenpolitik der Troika (EU-Kommission, IWF und EZB) zu problematisieren.

Was unter dem Slogan »Democracia Real Ya!« aufbricht, ist mehr als eine kleine Konjunktur sozialer Proteste. Denn in der Forderung nach »echter Demokratie jetzt!« drückt sich das Unbehagen über einen Prozess der Entdemokratisierung aus, der mit der größten Krise der Weltwirtschaft sei achtzig Jahren eine neue Qualität angenommen hat: Während mit der Neoliberalisierung aller Gesellschafts- und Lebensbereiche ab Anfang der 1980er Jahre eine schleichende Erosion der erkämpften Momente substantieller Demokratie einherging – von Colin Crouch auch als Postdemokratie (2008) bezeichnet – verdichtet sich dieser Prozess in der EU-Krisenbearbeitung zu einer autoritären Wende, die auch mit Elementen formaler Demokratie bricht. Der sich immer schneller öffnende »Zwiespalt zwischen Repräsentierten und Repräsentanten« (Gramsci 1996: 1577) hat die herrschende neoliberale Integrationsweise der EU in eine Hegemoniekrise gestürzt. In den Worten Gramscis: »In jedem Land ist der Prozeß ein anderer, obwohl der Inhalt der gleiche ist. Und der Inhalt ist die Hegemoniekrise, [die eintritt] weil breite Massen [...] urplötzlich von der politischen Passivität zu einer gewissen Aktivität übergegangen sind und Forderungen stellen, die in ihrer unorganischen Komplexität eine Revolution darstellen« (ebd.).

Die Hegemoniekrise der neoliberalen Integrationsweise lässt sich derzeit daran erkennen, dass auf den unterschiedlichen Maßstabebenen des europäischen Institutionengefüges der brüchig werdende Konsens durch Zwang ersetzt wird. Dieser Prozess und der Umstand, dass der Neoliberalismus trotz des Verlustes seiner »führenden« Qualität noch nie so herrschend war wie heute, lässt sich paradigmatisch an der im Herbst 2011 beschlossenen Economic Governance und dem noch zu ratifizierenden Fiskalpakt veranschaulichen. Zugespitzt geht es um »austerity forever«. Die

derzeitigen Austeritäts- und Restrukturierungsprogramme der »Problemstaaten« sollen auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt und durch ihre Verrechtlichung auf Dauer gestellt werden. Um die Maßnahmen – auch gegen den Widerstand der Bevölkerung – durchzusetzen, werden repressive Momente vorgesehen. Auffallend ist, dass wesentliche Bestandteile dieser »Reformen« der europäischen Wirtschaftsarchitektur über keine Rechtsgrundlage in der »Europäischen Verfassung« verfügen und nur durch Umgehung entsprechender Änderungsverfahren ins Werk gesetzt werden konnten. Das »Weiter wie bisher« und seine Radikalisierung lassen sich anscheinend nur noch durch die Durchbrechung der formalen Demokratie und ihrer rechtsstaatlichen Verfahren bewerkstelligen.

Dass die Rechtsform ein ausgezeichnetes Gradmesser für die Verschiebungen im demokratischen Gefüge ist, hat schon Stephen Gill betont, als er mit dem Konzept des »neuen Konstitutionalismus« die politische und rechtliche Neu-Einfassung der neoliberalen Reorganisation von Ökonomie und Gesellschaft auf transnationaler Ebene beschrieben hat. Der neue Konstitutionalismus habe unter anderem eine transnationale bzw. europäische Verrechtlichung zur Folge, durch die sich die Wirtschaftspolitik einer populär-demokratischen Kontrolle weitgehend entziehe (Gill 1998: 5). Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen gesellschaftlichen Bruches ist die Begrifflichkeit des neuen Konstitutionalismus allerdings zu radikalisieren. Parallel zu den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, die in Richtung eines »autoritären Wettbewerbsetatismus« (Oberndorfer 2012a) geneigt sind und sich zunehmend nicht mehr mit dem Topos Post-Demokratie beschreiben lassen, da damit ein *inkrementeller* Prozess bis zur Krise angesprochen wird, müssen auch die Verschiebungen im Bereich des »Europarechts« begrifflich neu gefasst werden. Der neue Konstitutionalismus mit dem Gill die *europarechtskonforme* und zumindest vom passiven Konsens getragene Verrechtlichung neoliberaler Dogmen beschrieben hat, wandelt sich meinem Erachten nach zu einem autoritären Konstitutionalismus.

Fiskalpakt als ein Moment des autoritären Konstitutionalismus

Da die Economic Governance bereits eingehend aus ökonomischer (Klatzer/Schlager 2011) und rechtlicher Perspektive (Oberndorfer 2011) problematisiert wurde, konzentriere ich mich im Folgenden auf den Fiskalpakt. Denn in diesem überkreuzen sich jene Entwicklungen besonders intensiv, welche auf die Herausbildung eines autoritären Konstitutionalismus hindeuten. Aus Platzgründen werde ich an dieser Stelle¹ aber nur eine grobe Skizze der wesentlichsten Instrumente und ihrer demokratiepolitischen Implikationen leisten können.

Obwohl der Fiskalpakt in die Wirtschafts- und Währungspolitik der EU eingreift und diese einer weiteren, scharfen Neoliberalisierung unterzieht, handelt es sich bei ihm nicht um einen »europäischen« Rechtsakt, sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag, der von fünfundzwanzig Staats- und Regierungschefs Anfang März unterzeichnet worden ist und im Laufe des Jahres 2012 ratifiziert werden soll. Durch diese Flucht aus dem Europarecht werden auch noch die ohnehin geringen demokratiepolitischen und rechtsstaatlichen Garantien der »europäischen Verfassung« (insbesondere Achtung der Grund- und Menschenrechte, parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der Exekutive, Verfahren der Rechtsetzung und Verfassungsänderung) unterlaufen – aber dazu später.

Im Kern des Paktes steht eine »europäische Schuldenbremse«, welche die Vertragsparteien auf ein strukturelles Defizit von höchstens -0,5% des BIP verpflichtet und damit noch engere Grenzen als die Economic Governance setzt. Darüber hinaus müssen jene Vertragsparteien, deren Schuldenstand 60% des BIP übersteigt, ihren Schuldenstand unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung jährlich um ein Zwanzigstel reduzieren, bis sie den Grenzwert von 60% unterschreiten. Wenn die »Schuldenbremse« nicht eingehalten wird, soll »automatisch«, das heißt ohne weitere Entscheidung der Parlamente, ein »Korrekturmechanismus« ausgelöst werden. Die nähere Gestalt dieses Korrekturmechanismus wird dabei im Fiskalpakt nicht festgelegt, sondern in die Hände der Europäischen Kommission gelegt: Diese soll »insbesondere Art, Umfang und Zeitrahmen der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen« und die »Rolle und die Unabhängigkeit der auf einzelstaatlicher Ebene für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zuständigen Institutionen« (Art. 3 Abs. 2) definieren. Der Rechtstext ermächtigt die Kommission daher de jure zur Vorschreibung von Mechanismen, die bis hin zur automatischen Reduzierung von öffentlichen Ausgaben (z. B. Pensionen) reichen. Rechtsverbindlich werden dieses Passepartout der Kommission und die Schuldenbremse dadurch, dass sich die Vertragsparteien dazu verpflichten, diese Mechanismen »durch verbindliche und dauerhafte – vorzugsweise verfassungsrechtliche – Bestimmungen« in ihren Rechtsordnungen zu verankern. Die ordnungsgemäße Umsetzung in nationalstaatliches Recht wird dabei durch den EuGH überwacht, der dazu auch Geldstrafen in der Höhe von 0,1% des BIP verhängen kann. Sofern ein Defizitverfahren gemäß des verschärften Stabilitäts- und Wachstumspaktes gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet wurde, muss der betroffene Staat dem Fiskalpakt zur Folge ein Programm mit »Strukturreformen« – eine Formulierung, die ausgabenseitige Maßnahmen nahelegt – vorlegen, welches durch Rat und Kommission *genehmigt* und überwacht wird. Nachdem schon die Economic Governance die Verhängung von Defizit-Sanktionen – im Widerspruch zur »Europäischen Verfassung« – dem Rat aus der Hand genommen hat, wird die Kommission durch den Fiskalpakt *de facto* nun auch für die Einleitung eines Defizitverfahrens allein zuständig.

Da die zentralen »Neuerungen« des Fiskalpaktes an der Maastrichter Verfassung der Wirtschafts- und Währungsunion andocken, in diese eingreifen und sie weiterentwickeln, hätten sie europarechtskonform nur durch eine Änderung dieser Verfassung eingeführt werden können. Das dazu vorgesehene ordentliche Änderungsverfahren garantiert die Beteiligung des nationalen und der europäischen Parlamente schon in der Verhandlungsphase und räumt diesen Vetomacht ein. Darüber hinaus können völkerrechtliche Verträge in den meisten Mitgliedsstaaten mit geringeren Konsens-Anforderungen ratifiziert werden, als Änderungen der »Europäischen Verfassung«. So legt etwa der Wortlaut einer Entscheidung des irischen Verfassungsgerichts fest, dass eine *Änderung der Europäischen Verträge* zwingend einem Referendum zu unterziehen ist. Im Frühjahr durchkreuzte die irische Generalanwältin allerdings die Strategie der konservativen Regierungspartei Fine Gael, als sie überraschend festhielt, dass der Fiskalpakt aufgrund seiner Nähe zum Europarecht und des Eingriffs in sensible Hoheitsrechte – entgegen der Ankündigung der Regierung – dennoch zur Abstimmung der Bevölkerung vorzulegen sei. Ähnlich gestaltet sich die Konstellation in anderen Mitgliedstaaten und in Österreich: Hierzulande kann eine Änderung der Europäischen Verfassung nur durch eine 2/3-Mehrheit im

Nationalrat erfolgen. Diese Mehrheitserfordernisse gelten bei der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen nur dann, wenn diese in die Verfassung eingreifen und mehr als nur »einzelne Hoheitsrechte« übertragen. Eine Frage die, wie so oft unter JuristInnen, hinsichtlich des Fiskalpaktes zumindest strittig ist. Darüber hinaus enthält der Pakt im Vergleich zur Änderung der Europäischen Verträge eine weitere, wesentliche Ratifizierungserleichterung: Er tritt nicht erst nach Ratifizierung durch alle Vertragsparteien in Kraft, sondern wird schon ab der zwölften Ratifikation zwischen den entsprechenden Vertragsparteien wirksam.

Aber nicht nur der völkerrechtliche Charakter des Fiskalpaktes folgt einer Strategie, die bemüht ist, konsensuale Anforderungen zu umgehen, sondern auch seine Textierung versucht den Fiskalpakt gegen das Wegbrechen des Konsenses für die neoliberale Integrationsweise zu isolieren. Aufgrund des Fehlens einer Kündigungsklausel ist der Pakt, wie der wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestages mittlerweile bestätigt hat², völkerrechtlich unkündbar (Oberndorfer 2012b). Die Formulierung »austerity forever« verliert vor diesem Hintergrund nahezu jede provokante Konnotation. Eine ähnliche Einschätzung, wenn auch mit anderer Motivation, dürfte auch die Führungsfigur des neoliberalen europäischen Institutionengefüges, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, teilen: »[E]s geht darum, dass die Schuldenbremsen dauerhaft in die Rechtsordnungen eingefügt werden, dass sie *bindend und ewig gelten*« (Ö1-Morgenjournal 31. 1. 2012).

Vom neuen zum autoritären Konstitutionalismus

Der Fiskalpakt aber auch die Economic Governance weisen unzweifelhaft Charaktermerkmale des neuen Konstitutionalismus auf. Beide »Krisenmaßnahmen« des Europäischen Institutionengefüges zielen darauf ab, die neoliberale Integrationsweise langfristig rechtlich zu verankern und abzusichern. »Erreicht wird dies durch politische und rechtliche Mechanismen, die nur schwer veränderbar sind« (Gill 2000: 44). Doch der neoliberale Konstitutionalismus hat sich in zumindest fünf Aspekten radikalisiert und nimmt zunehmend eine autoritäre Form an:

1. Mit seiner Begrifflichkeit hat Gill die *rechtskonforme* Einführung neoliberalen Wirtschaftsrechts angesprochen, die zumindest vom passiven Konsens der Subalternen getragen wurde. Die Economic Governance hat jedoch gezeigt, dass auch ohne die eigentlich notwendige Änderung der Kompetenzgrundlage Austeritätsinstrumente vermehrt rechtswidrig in die »europäische Verfassung« eingepresst werden.
2. Wenn das Ausmaß der Eingriffe derart intensiv ist, dass die eigentliche Notwendigkeit einer »Verfassungsänderung« nicht erst durch eine juristische Analyse freigelegt werden kann, sondern, wie im Fall des Fiskalpaktes, offenkundig ist, erfolgt eine Flucht auch noch aus jenen Rechtssedimenten, die selbst das Ergebnis des neuen Konstitutionalismus sind. Während bis zur europäischen Hegemoniekrise nationalstaatliche Kompromissgleichgewichte durch die Verlagerungen von Politikfeldern in das Europarecht umgangen wurden, werden nun selbst die in der europäischen Rechtsform verdichteten Kräfteverhältnisse zu eng für die Radikalisierung des neoliberalen Projekts. Nachdem die Hegemoniekrise des europäischen Institutionengefüges mittlerweile dazu geführt hat, dass – wie nach den Wahlen in Griechenland im Mai 2012 deutlich wurde – ganze Staaten aus dem

neoliberalen Konsens auszubrechen drohen, ist zu erwarten, dass dieser Strang des autoritären Konstitutionalismus in Europa zunehmend zu einer Option wird. Denn auch jeder Mitgliedstaat hat *im Rahmen* des ordentlichen Änderungsverfahrens die Möglichkeit, eine Verfassungsrevision zu verhindern.

3. Stephen Gill argumentiert, dass der neue Konstitutionalismus ein gouvernementales Überprüfungssystem der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik einrichte, das dem Foucaultschen Konzept einer Kontrolle durch »Überwachung und Normalisierung« (Foucault 2004) entspreche: Auch wenn kein direkter Eingriff erfolge, seien Wirtschaftspolitiken durch europäische und internationale Finanzinstitutionen überwacht und damit einer neoliberalen »Selbst-Regierung« unterworfen (Gill 1998: 13). Die Hegemoniekrise führt auch in diesem Feld zu einer Verschiebung. Mit der Economic Governance wurden repressive Maßnahmen in Form von Geldbußen auch in der EU-Wirtschaftspolitik eingeführt und der Fiskalpakt zwingt Vertragsparteien in einem Defizitverfahren zur Vorlage und Genehmigung von Strukturreformen. Angesichts der Renaissance des sozialen Protestes reicht die gouvernementale Regierung der Ökonomien zur notwendigen Disziplinierung nicht mehr aus. In Foucaultschen Termini kommt es daher im autoritären Konstitutionalismus zu einer Retardierung, die zu einem System von »Überwachen und Strafen« (Foucault 1994) im Bereich der Wirtschaftspolitik führt.
4. Damit verbunden ist ein zunehmender Eingriff in nationalstaatliche Verfahren formaler Demokratie. Entgegen der chauvinistischen Hetze richtet sich dies nicht gegen die einzelnen Staaten, vielmehr soll dieser Eingriff das neoliberal konfigurierte, europäische Institutionengefüge, dessen *Teil* die nationalstaatlichen Exekutiven sind, in die Lage versetzen, soziale Rechte zu schleifen, die noch in den nationalen Rechtsordnungen verankert sind. Dies drückt sich im Rahmen des Fiskalpaktes insbesondere im automatischen Korrekturmechanismus aus, der gerade jene Terrains schwächt, auf denen die Subalternen ihre Interessen noch vergleichsweise einfach durchsetzen können (insbesondere Parlamente).
5. Während sich der neue Konstitutionalismus insbesondere in Form des Europäischen Wirtschaftsrechts etablieren konnte, ist der autoritäre Konstitutionalismus zunehmend mit »institutionellen Präventivdispositiven« (Poulantzas 2002: 142) auf nationalstaatlicher Ebene artikuliert. So ließ die spanische Regierung damit aufhören, dass sie jene »Indignados« durch eine »Gesetzesreform« mit einer Haftstrafe bedrohen wolle, die zu Protestcamps gegen das europäische Austeritätsprogramm aufrufen (SZ 21. 4. 2012). Und die deutsche Exekutive verbot unter Verweis auf »europarechtliche Verpflichtungen« schlicht *alle* Protestaktionen im Rahmen von »Blockupy« und sprach pauschal hunderte Aufenthaltsverbote aus.

Ob die autoritäre Wende aber gelingt, oder ob durch europäische Kämpfe um »echte Demokratie« sogar der *neue* Konstitutionalismus unterbrochen werden kann, ist allerdings offen. Der Ausbau repressiver Herrschaftstechniken und deren Konstitutionalisierung darf jedenfalls nicht als reine Stärkung der neoliberalen Gesellschaftsformation verstanden werden. Auch wenn sie wohl nie herrschender war als heute, lässt der Verlust ihrer führenden Momente sie spröde werden und verknöchern. Stephen Gills These, dass der neue Konstitutionalismus viel mehr ein strategisches Projekt ist als ein abgeschlossener historischer Prozess, und dass sein Bestehen daher kontingent und umkämpft ist, bleibt auch für seine autoritäre Weiterentwicklung aufrecht (Gill 2002: 47).

Literatur

- Crouch, Colin (2008) Postdemokratie. Frankfurt am Main.
- Foucault, Michel (1994) Überwachen und Strafen – Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt am Main.
- Foucault, Michel (2004) Geschichte der Gouvernementalität (I, II). Frankfurt am Main.
- Gramsci, Antonio (1996) Gefängnishefte, Band 7, Hefte 12-15. Berlin.
- Gill, Stephen (1998) European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe. In: *New Political Economy* 1, 5-26.
- Gill, Stephen (2000) Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (Hg.) *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, 23-50.
- Gill, Stephen (2002) Inequality and the Clash of Globalizations. In: *International Studies Review* 4/2, 47-65.
- Klatzer, Elisabeth/ Schlager, Christa (2011) Europäische Wirtschaftsregierung – Eine stille neoliberale Revolution. In: *Kurswechsel* 1, 61-81.
- Oberndorfer, Lukas (2011) Eine Krisenerzählung ohne Kompetenz – Economic Governance rechtswidrig? In: *infobrief eu & international* 3/2011, 7-12.
- Oberndorfer, Lukas (2012a) Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.) *Die EU in der Krise*, Münster. 50-72.
- Oberndorfer, Lukas (2012b) Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung. In: *AK infobrief eu & international*, 1/2012, 7-12.
- Oberndorfer, Lukas (2012c) Der Fiskalpakt – Umgehung der »europäischen Verfassung« und Durchbrechung demokratischer Verfahren? In: *Juridikum* Heft 2 (im Erscheinen).
- Poulantzas, Nicos (2002) *Staatstheorie*. Hamburg.

Anmerkungen

- 1 Siehe für eine umfassende Darstellung und eine europarechtliche und demokratiepolitische Kritik Oberndorfer (2012c).
- 2 Siehe dazu das Gutachten WD 11 – 3000 – 62/12.