

nr 1/2013

juridikum

zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft

thema

Demokratie in der Krise

recht & gesellschaft

Zum neuen deutschen Mediationsgesetz
„You cannot silence us!“

debatte refugee protest

Arbeitsmarktzugang für Schutzsuchende

Für Context herausgegeben von Ronald Frühwirth, Clemens Kaupa, Ines Rössl
und Joachim Stern

www.verlagoesterreich.at
www.juridikum.at

 VERLAG
ÖSTERREICH

Inhaltsverzeichnis

vor.satz

- 1 Wasser und Demokratie in Europa
Clemens Kaupa

merk.würdig

- 5 Zur kritischen Rechtswissenschaft
Bericht über den BAKJ-Kongress Leipzig 2012
Angelika Adensamer/Flora Alvarado-Dupuy/Maria Sagmeister

recht & gesellschaft

- 8 Zum neuen deutschen Mediationsgesetz
Zugleich eine Besprechung der Kommentare von Greger/Unberath und Fritz/Pielsticker
Martin Risak
- 17 „You cannot silence us!“
Zum Refugee Protest Camp Vienna und den politischen Rechten von Flüchtlingen in Österreich
Flora Alvarado-Dupuy

debatte refugee protest

- 28 Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive
Margit Ammer

thema

- 37 Vorwort: Demokratie in der Krise
Miriam Broucek/Alice Wagner
- 41 Post-democracy and the crisis
Colin Crouch
- 51 Die organischen Krisen des Kapitalismus und die Demokratiefrage
Stephen Gill/Ingar Soltz
- 66 Feministische Perspektiven auf die Krisenhaftigkeit der Demokratie
Stefanie Wöhl
- 76 Vom neuen, über den autoritären, zum progressiven Konstitutionalismus?
Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie
Lukas Oberndorfer
- 87 European Commission's expert groups: Damocles' sword over democracy
Yiorgos Vassalos
- 98 Angriff und „Roll Back“
Das konstruktive und destruktive Potenzial von Think Tank-Netzwerken
Dieter Plehwe
- 109 Technokratische Rechtssetzung Privater
Konrad Lachmayer
- 119 Parlamente unter Druck. Die Rückkehr des direktdemokratischen Marktplatzes
Tamara Ehs/Nino Willroider
- 130 Demokratie? Radikale Demokratie?
Ines Rössl

nach.satz

134 Sexismus im Jahr 2013

Altbekanntes, vielleicht Anderes und nach wie vor Grundsätzliches

Nina Eckstein

Impressum

juridikum

zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft
www.juridikum.at, ISSN: 1019-5394

Herausgeber_innen:

Für Context – Verein für freie Studien und brauchbare Informationen (ZVR-Zahl: 499853636) herausgegeben von: Ronald Frühwirth, Clemens Kaupa, Ines Rössl und Joachim Stern

Medieninhaber und Verleger:

Verlag Österreich GmbH
Bäckerstraße 1, 1010 Wien, Tel. 01/610 77
www.verlagoesterreich.at
Abo-Bestellung: +43 1 680 14-0, Fax: -140
E-Mail: order@verlagoesterreich.at
Anzeigenkontakt: Frau Eva Schnell
Tel: +43-1-610 77-220, Fax: +43-1-610 77-419
e.schnell@verlagoesterreich.at
Verlagsredaktion: Mag. Ingrid Faber
i.faber@verlagoesterreich.at

Preis:

Jahresabonnement: Euro 60,-
Abo für Studierende, Erwerbslose,
Zivil- und Präsenzdienere: Euro 25,-
Probebezug: Euro 11,-
Einzelheft: Euro 16,-
(Alle Preise inkl. MWSt, exkl. Versandkosten)
Erscheinungsweise: vierteljährlich

Redaktion:

Miriam Broucek, Ludwig Dvorak, Nina Eckstein,
Doris Einwallner, Ronald Frühwirth, Marion
Guerrero, Clemens Kaupa, Matthias C. Kettemann,
Ilse Koza, Andrea Kretschmann, Lukas Oberndorfer,
Eva Pentz, Ines Rössl, Judith Schacherreiter,
Brian-Christopher Schmidt, Joachim Stern, Alexia
Stuefer, Caroline Voithofer, Alice Wagner

Wissenschaftlicher Beirat:

Heinz Barta (Innsbruck), Barbara Beclin (Wien),
Katharina Beclin (Wien), Wolfgang Benedek (Graz),
Nikolaus Benke (Wien), Alois Birklbauer (Linz), Sonja
Buckel (Frankfurt am Main), Ulrike Davy (Bielefeld),
Nikolaus Dimmel (Salzburg), Andreas Fischer-Lescano
(Bremen), Bernd-Christian Funk (Wien/Linz), Elisabeth
Holzleitner (Wien), Eva Kocher (Frankfurt an der
Oder), Susanne Krasmann (Hamburg), René Kuppe

(Wien), Nadja Lorenz (Wien), Karin Lukas (Wien), Eva
Maria Maier (Wien), Andrea Maihofer (Basel), Ugo
Mattei (Turin/Berkeley), Alfred J. Noll (Wien), Heinz
Patzelt (Wien), Arno Pilgram (Wien), Ilse Reiter-Zat-
loukal (Wien), Birgit Sauer (Wien), Oliver Scheiber
(Wien), Marianne Schulze (Wien), Alexander Somek
(Iowa), Richard Soyer (Wien/Graz), Heinz Steinert †
(Frankfurt am Main), Beata Verschraegen (Wien/
Bratislava), Ewald Wiederin (Wien), Maria Windhager
(Wien), Michaela Windisch-Grätz (Wien), Ingeborg
Zerbes (Wien)

Autor_innen dieser Ausgabe:

Angelika Adensamer, Margit Ammer, Miriam Broucek,
Colin Crouch, Flora Alvarado-Dupuy, Nina Eckstein,
Tamara Ehs, Stephen Gill, Clemens Kaupa, Konrad
Lachmayer, Lukas Oberndorfer, Dieter Plehwe, Martin
Risak, Ines Rössl, Maria Sagmeister, Ingar Solty, Yiorgos
Vassalos, Alice Wagner, Nino Willroider, Stefanie Wöhl

Offenlegung

Die Verlag Österreich GmbH, Bäckerstraße 1,
1010 Wien (Geschäftsführung: Mag. Katharina
Oppitz, Dkfm. André Caro) ist eine Tochtergesellschaft
der Wissenschaftlichen Verlagsgesellschaft mbH
Stuttgart, Birkenwaldstraße 44, D-70191 Stuttgart
(Geschäftsführer: Dr. Christian Rotta, Dr. Klaus G.
Brauer) und ist zu 100% Medieninhaber der Zeitschrift
juridikum. Der Werktitel „juridikum – zeitschrift für
kritik | recht | gesellschaft“ steht im Eigentum des
Vereins „CONTEXT – Verein für freie Studien und
brauchbare Information“, Schottenbastei 10-16,
A-1010 Wien. Die grundlegende Richtung des
juridikum ergibt sich aus den Statuten des Vereins
CONTEXT und aus dem Inhalt der veröffentlichten
Texte. Erscheinungsort: Wien.

Layout und Satz: b+R satzstudio, graz

Context ist Mitglied der VAZ (Vereinigung alternativer
Zeitungen und Zeitschriften).

Reaktionen, Zuschriften und Manuskripte bitte an die Herausgeber_innen:

Ronald Frühwirth: r.fruehwirth@kocher-bucher.at
Clemens Kaupa: clemens.kaupa@univie.ac.at
Ines Rössl: ines.roessl@univie.ac.at
Joachim Stern: joachim.stern@univie.ac.at

Das juridikum ist ein „peer reviewed journal“.

Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus?¹

Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie

Lukas Oberndorfer

“Finally, the crisis has shown the need to strengthen [the Economic and Monetary Union’s] ability to take *rapid executive decisions* to improve crisis management in bad times and economic policymaking in good times.” *Herman Van Rompuy*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5.12.2012²

Dieses Bekenntnis des Präsidenten des Europäischen Rates, die Krise durch *exekutive* Entscheidungen „lösen“ zu wollen, erinnert an die in der Weimarer Republik dominante Wirtschafts- und Rechtspolitik. Nachdem *die Kosten der Krise* 1929ff ein gigantisches Loch in den Haushalt gerissen hatten, unternahmen deutsche Industrieverbände und die Intellektuellen des „neuen Liberalismus“ den Versuch, die Krise als eine der Staatschulden neu zu erzählen. Die „Überbeanspruchung“ des Staates durch die Sozialpolitik und die „Überbürdung“ der Wirtschaft mit Steuerlasten müsse durch „Strukturreformen“ und „Schuldenbremsen“ für Reich und Länder revidiert werden.³ Durchgesetzt wurde diese Politik, die drastische soziale Folgen nach sich zog, mangels parlamentarischer Mehrheiten durch „Präsidialkabinette“, denen *Carl Schmitt* als Rechtsberater zur Seite stand. Alle angesprochenen Maßnahmen wurden letztlich durch Notverordnungen auf Basis des Ausnahmezustandes *exekutiv* beschlossen.⁴

Auch wenn sich die gegenwärtige Krise der EU in vielerlei Hinsicht nicht mit der Weimarer Republik vergleichen lässt, sind manche Parallelen offenkundig: In Griechenland und Spanien etwa hat die durch die europäische Exekutive angeordnete Austeritätspolitik die Wirtschaft massiv einbrechen lassen. Die Arbeitslosigkeit liegt in beiden Ländern mittlerweile bei rund 27%, mehr als 55% der Jugendlichen sind ohne Arbeit – Werte, die in der Weimarer Republik nur in einem Jahr übertroffen wurden.⁵

1 Man denkt und schreibt nicht alleine. Für Anregungen und Diskussionen danke ich daher dem Arbeitskreis kritische Europaforschung der AkG, Andrea Kretschmann und Oliver Prausmüller.

2 www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134206.pdf (1.2.2013).

3 *Witt*, Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik. Überlegungen zur Finanzpolitik des Deutschen Reiches in den Jahren 1930 bis 1932, GG 1982, 386 (388).

4 Siehe dazu ausführlich *Oberndorfer*, Die Renaissance des autoritären Liberalismus? – Carl Schmitt und der deutsche Neoliberalismus, PROKLA 2012, 413.

5 Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu (1.2.2013).

Der sich durch diese Entwicklungen immer schneller öffnende „Zwiespalt zwischen Repräsentierten und Repräsentanten“⁶ hat die Hegemonie der neoliberalen Integrationsweise⁷ in eine tiefe Krise gestürzt. Dieser Verschiebung zugrunde liegt der zunehmend offene Widerspruch und Protest, der sich räumlich stark parallel zur ungleichen aber kombinierten Entwicklung des Europäischen Kapitalismus entzündet hat. Während es in den „Exportweltmeisterländern“, die das Problem der mangelnden Nachfrage durch Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktflexibilisierung externalisieren konnten,⁸ vergleichsweise ruhig blieb, kam es in den ökonomisch peripherisierten Ländern zu heftigen sozialen Kämpfen. Dennoch schlägt die – sich asymmetrisch in den Mitgliedstaaten entfaltende – politische Krise auf die *europäische* Ebene durch. Denn spätestens die, mit dem Euro verbundene, tiefe wirtschafts- und währungspolitische Integration hat ein europäisches Ensemble⁹ entstehen lassen, das die *nationalen und europäischen* Institutionen und ihre (In-)Stabilitäten – nicht zuletzt durch das Europarecht – eng miteinander verknüpft. Diese Krise der Hegemonie, so die hier vertretene These, drückt sich darin aus, dass auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen des Staatsapparate-Ensembles die brüchig gewordene Zustimmung durch exekutiven Zwang ersetzt wird.

Was unter dem Slogan „Echte Demokratie jetzt!“¹⁰ aufbricht, ist dabei mehr als eine kleine Konjunktur sozialer Proteste. Denn in dieser Forderung drückt sich das Unbehagen über einen Prozess der Entdemokratisierung aus, der mit der größten Krise der Weltwirtschaft seit 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 bezeichnet¹⁰ – verdichtet sich dieser Prozess in der EU-Krisenbearbeitung zu einer autoritären Wende, die auch mit Elementen *formaler* Demokratie bricht.

Dies artikuliert sich nicht zuletzt darin, dass zentrale Bausteine zur radikalisierten Fortsetzung des „Weiter wie bisher“, wie die sogenannte Economic Governance¹¹ oder der Fiskalpakt, keine Rechtsgrundlage in der „europäischen Verfassung“ finden und nur durch Umgehung des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens (Art 48 EUV) errichtet

6 *Gramsci*, Gefängnishefte, Band 7 (1996) 1577.

7 Für den Begriff der Hegemonie siehe einleitend *Opratko*, Hegemonie. Politische Theorie nach Antonio Gramsci (2012), für jenen der Integrationsweise *Ziltener*, Strukturwandel der europäischen Integration (1999) 132ff.

8 *Feigl/Zuckerstätter*, Wettbewerbsorientierung als europäischer Irrweg, infobrief eu & international 4/2012, 1.

9 *Buckel/Georgi/Kannankulam/Wissel* sprechen in diesem Zusammenhang zutreffend von einem europäischen Staatsapparate-Ensemble. Siehe dazu *dies*, Kräfteverhältnisse in der europäischen Krise in Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg), Die EU in der Krise (2012) 11.

10 Siehe dazu den Beitrag von *Colin Crouch* in diesem Heft, der jedoch im Gegensatz zur hier vertretenen These argumentiert, dass die Institutionen der *formalen* Demokratie auch in und nach der Krise (2008ff) intakt bleiben und daher weiterhin mit dem Begriff Postdemokratie zu operieren sei.

11 Bekannt auch unter dem Namen „Sixpack“. Siehe dazu *Oberndorfer*, Eine Krisenerzählung ohne Kompetenz – Economic Governance rechtswidrig?, infobrief eu & international 3/2011, 7.

werden konnten.¹² Nicht nur die dazu getätigten rechtfertigenden Aussagen, wie jene von *Van Rompuy*, sondern auch die dabei zum Einsatz kommenden „juristischen“ Argumentationsmodi und Techniken, wie die Verwendung des Art 136 AEUV als Generalklausel zur Schaffung von nahezu unbegrenztem Sonderrecht¹³, scheinen *Carl Schmitt* „erschreckende Aktualität [zu] verleihen.“¹⁴

Charakteristisch für die bisherigen Instrumente der Krisenpolitik ist darüber hinaus, dass sie eine massive Aufwertung der Exekutivapparate nach sich ziehen und diese mit umfassenden Beschluss- und Sanktionskompetenzen ausgestattet haben. Gleichzeitig kommt es zu einer entschiedenen Schwächung der parlamentarischen Arena – sowohl auf nationaler als auf europäischer Ebene.

Von dieser Stoßrichtung sind auch jene Vorschläge gekennzeichnet, welche die Führungsfiguren des europäischen Apparate-Ensembles bisher im Rahmen der im Juni 2012 gestarteten Debatte über eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)¹⁵ vorgebracht haben: Nachdem die Regeln für eine strikte Austeritätspolitik durch eine autoritäre Konstitutionalisierung europaweit auf Dauer gestellt und damit einer demokratischen Infragestellung entzogen wurden, geht es nun um eine Europäisierung der im südeuropäischen Laboratorium erprobten „Strukturreformen“.¹⁶

In „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“, so die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, sollen sich die Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Kommission (KOM) zur Deregulierung ihrer Arbeitsmärkte, zur Reform ihrer Pensionssysteme und zur Senkung ihrer Löhne verpflichten. Die KOM erklärt dazu ganz offen, dass die angedachten Verträge auf die Überwindung politischer Widerstände zielen.

Dass die Rechtsform ein ausgezeichneter Gradmesser für die Verschiebungen im demokratischen Gefüge ist, hat in neogramscianischer Perspektive¹⁷ schon *Stephen Gill* betont, als er in den 1990er Jahren mit dem Konzept des „neuen Konstitutionalismus“ die rechtliche Neu-Einfassung der neoliberalen Reorganisation von Ökonomie und Gesellschaft auf transnationaler Ebene beschrieben hat. Der neue Konstitutionalismus habe unter anderem eine europäische Verrechtlichung zur Folge, durch die sich die Wirtschaftspolitik einer populär-demokratischen Kontrolle weitgehend entziehe.¹⁸

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen gesellschaftlichen Bruches ist die Begrifflichkeit des neuen Konstitutionalismus allerdings zu radikalisieren. Parallel zu den gesamtgesell-

12 *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, Fiskalvertrag und Unionsrecht – Unionsrechtliche Grenzen völkervertraglicher Fiskalregulierung und Organleihe, NJW 2013, 9.

13 *Häde* in *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV-Kommentar⁴ (2011) Art 136 Rn 4.

14 *Joerges*, Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise, *Der Staat* 2012, 357 (377). Siehe dazu auch Fn 4.

15 Startschuss dazu war der „Bericht der vier Präsidenten“: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131294.pdf (1.2.2013).

16 *Hermann*, Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten, infobrief eu & international 5/2012, 2.

17 Siehe dazu einführend *Opratko/Prausmüller*, Neogramscianische Perspektiven in der IPÖ in *dies* (Hg), *Gramsci global* (2011) 11.

18 *Gill*, *European Governance and New Constitutionalism*, *New Political Economy* 1998, 5.

schaftlichen Entwicklungen, die in Richtung eines „autoritären Wettbewerbsetatismus“¹⁹ geneigt sind und sich zunehmend nicht mehr mit dem Topos Post-Demokratie beschreiben lassen, da damit ein inkrementeller Prozess bis zur Krise angesprochen wird, der die Verfahren und Institutionen formaler Demokratie *unangetastet* lies²⁰, 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 meines Erachtens zu einem *autoritären* Konstitutionalismus.

Diese Entwicklungen und Brüche der europäischen Rechtsform versuche ich im Folgenden durch eine Darstellung und Problematisierung der diskursiven und rechtlichen Genese der Economic Governance²¹ und der in Diskussion stehenden „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ zu veranschaulichen. Daran schließen thesenhafte Überlegen zum Charakter des autoritären Konstitutionalismus und die damit verbundenen Gefahren und Chancen für die Demokratie in Europa an.

I. Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Einer jener „ideologischen Apparate“²², der zur Ausarbeitung von neoliberalen EU-Integrations- und Vertiefungsstrategien dient, ist das Weltwirtschaftsforum in Davos²³, das seiner Selbstbeschreibung zufolge erstmals 1971 unter der Patronanz der Europäischen Kommission (KOM) und der europäischen Unternehmerverbände zentrale Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik zusammenbrachte, um über die Zukunft der Europäischen Wirtschaft nachzudenken.²⁴ Die programmatische Rede zur Zukunft der EU,²⁵ welche die zentrale Führungsfigur des europäischen Apparate-Ensembles im Jänner 2013 in Davos hielt, eignet sich daher besonders gut, um die Kontinuitäten und Brüche in der „Weiterentwicklung“ der EU analytisch in den Blick zu nehmen.

Die Union, so *Angela Merkel*, hätte in den letzten Jahren wirtschafts- und finanzpolitische Instrumente geschaffen, deren Einrichtung vor einigen Jahren noch „unvorstellbar gewesen“ wäre. Was aber noch fehle, seien europäische Maßnahmen zur Herstellung *globaler* Konkurrenzfähigkeit. Dabei sei der Faktor Zeit zentral, denn zum einen müsse garantiert werden, dass die neuen Instrumente wirksam werden, bevor die politische Si-

19 *Oberndorfer*, Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus? in Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, *Die EU in der Krise* (2012) 50.

20 Siehe dazu Fn 10.

21 Aus Platzgründen fokussiere ich an dieser Stelle ausschließlich auf das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten; umfassender *Oberndorfer*, *infobrief eu & international* 3/2011, 7.

22 *Gill*, *American Hegemony and the Trilateral Commission* (1989) 52.

23 Ebd.

24 www.weforum.org/history (1.2.2013).

25 www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html (1.3.2013).

tuation weiter eskaliere und zum anderen zeige die Erfahrung, dass es für solche Reformen Druck brauche. Die massiv angestiegene Arbeitslosigkeit in Europa sei daher eine Chance, denn auch in Deutschland hätte erst die Zahl von fünf Millionen Arbeitslosen tiefgreifende „Strukturreformen“ ermöglicht. Nach der Implementierung strikter Fiskaldisziplin sei daher die Wettbewerbsfähigkeit das nächste große europäische Thema: „Ich stelle mir das so vor – und darüber sprechen wir jetzt in der Europäischen Union –, dass wir analog zum Fiskalpakt einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit beschließen, in dem die Nationalstaaten Verträge mit der EU-Kommission (KOM) schließen, in denen sie sich jeweils verpflichten, Elemente der Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, die in diesen Ländern noch nicht dem notwendigen Stand der Wettbewerbsfähigkeit entsprechen.“ Dabei müssten Bereiche, wie etwa die „Lohnstückkosten [und] Lohnzusatzkosten“, im Zentrum stehen, die noch in der nationalen Hoheit der Mitgliedstaaten liegen.²⁶

Was genau mit den „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“ gemeint sein könnte, wird unter anderem in einer detaillierten Mitteilung zur Vertiefung der WWU deutlich, welche die KOM bereits gegen Ende 2012 fertiggestellt hat.²⁷ Geht es nach der europäischen Exekutive, soll das neue Instrument in das Verfahren zur „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“²⁸ eingepasst werden, das im Rahmen der sogenannten Economic Governance im Herbst 2011 beschlossen wurde. Bei der Bezeichnung des Rechtsaktes „Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ handelt es sich um die Entwendung eines Begriffes. Jahrzehntlang hatten heterodoxe Ökonom_innen darauf hingewiesen, dass die Einführung der WWU ohne gemeinsame Lohn-, Steuer-, Transfer- und Sozialpolitik die dem Kapitalismus inhärente *ungleiche Entwicklung* in der EU beschleunigen würde.²⁹ Um eine zentrale Krisenursache zu beheben, lautete daher die Forderung, die Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung und im Außenhandel einzudämmen. Dazu müssten jene Länder, die durch Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktderegulierung einen Leistungsbilanzüberschuss aufweisen und damit letztlich die Verschuldung der Staaten mit einem Leistungsbilanzdefizit mitbewirken, ihre Löhne beziehungsweise Arbeitskosten kräftig anheben.³⁰

Eine dieser Auffassung diametral entgegengesetzte Bedeutung des Begriffes „ungleiche Entwicklung“ etabliert nun die Verordnung. Dies wird deutlich, wenn es im Rechtsakt heißt, dass jene „Mitgliedstaaten am dringlichsten“ politische Maßnahmen setzen müssen, „die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite und Wettbewerbsverluste aufweisen.“³¹ Es sollen solange „Korrekturen“ in der „Lohnpolitik“ und zur Deregulierung der „Ar-

26 Ebd.; Für eine ökonomische Aufschlüsselung dieser Strategie siehe *Demirović/Sablowski*, Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa, PROKLA 2011, 77.

27 Ein Konzept für eine vertiefte und echte WWU, 28.11.2012, KOM(2012) 777.

28 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, VO (EU) 1176/2011.

29 Siehe statt vieler *Bieling*, European Constitutionalism and Industrial Relations, in *Bieler/Morton* (2001) 93.

30 *Stockhammer/Onaran/Ederer*, Functional Income Distribution and Aggregate Demand in the Euro Area, Cambridge Journal of Economics 2009, 139.

31 ErwGr 17 VO (EU) 1176/2011.

beits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte“ vorgenommen werden,³² bis die „Wettbewerbsfähigkeit“³³ wiederhergestellt ist. Die Verabschiedung dieses Instrumentes, hat dazu geführt, dass die KOM rechtlich betrachtet bereits jetzt weitgehend die Zügel zur Restrukturierung der europäischen Wirtschaftspolitik in der Hand hält.

Indem die KOM der Verordnung nach *allein* dazu berufen ist, jährlich ein Scoreboard mit makroökonomischen Indikatoren zu erstellen.³⁴ legt sie *ohne* Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments das Zielraster der europäischen Volkswirtschaft(en) fest und beurteilt danach die wirtschaftliche Performance der Mitgliedstaaten. Wenn die KOM in dieser Überprüfung zur Auffassung gelangt, dass in einem Mitgliedstaat ein *übermäßiges* Ungleichgewicht besteht, wird ein Restrukturierungsverfahren eingeleitet.³⁵ Dies hat zur Konsequenz, dass der betroffene Staat einen „Korrekturmaßnahmenplan“ vorzulegen hat, in dem genaue „Strukturreformen“ und ein Zeitplan ihrer Umsetzung enthalten sein müssen.³⁶

Erstmals werden durch dieses Verfahren im Bereich der europäischen *Wirtschaftspolitik* auch Sanktionen vorgesehen, die über eine reine „Prangerwirkung“ durch die Veröffentlichung von Entscheidungen hinausgehen.³⁷ Für jene Länder, deren Währung der Euro ist, können nötigenfalls jährlich nicht unempfindliche Geldbußen in der Höhe von 0,1% BIP verhängt werden, sofern die Korrekturmaßnahmen nicht umgesetzt werden.³⁸ Stellt die KOM hingegen *keine* „übermäßigen Ungleichgewichte“ sondern nur „Ungleichgewichte“ fest, bleibt der Weg zu einem Korrekturmaßnahmenplan und Sanktionen versperrt. Im Gegensatz zu der damit angesprochenen „korrektiven Komponente“ greift hier nur die „präventive Komponente“,³⁹ die allein zu wirtschaftspolitischen Empfehlungen und deren Veröffentlichung ermächtigt.

Alle zentralen Entscheidungen des Verfahrens – insbesondere auch jene zur Verhängung der Sanktionen – werden mittels der neu eingeführten „Reverse Majority Rule“ beschlossen. Dies hat zur Konsequenz, dass die KOM de facto alle Beschlüsse alleine fassen kann, denn sie kann nur durch ein Veto mit qualifizierter Mehrheit im Rat überstimmt werden, der dazu eigens – innerhalb von zehn Tagen – einzuberufen ist.⁴⁰

Trotz dieser weitgehend unbeschränkten Position zur wettbewerblichen Restrukturierung der europäischen Volkswirtschaft(en), die der KOM seit dem Beschluss der Economic Governance zukommt, würden die Verträge für Wettbewerbsfähigkeit den Einfluss der europäischen Exekutive und der nationalen Regierungen gegenüber den Parlamenten

32 ErwGr 20 VO (EU) 1176/2011.

33 ErwGr 17 VO (EU) 1176/2011.

34 Art 4 Abs 8 VO (EU) 1176/2011.

35 Art 7 VO (EU) 1176/2011.

36 Art 8 Abs 1 VO (EU) 1176/2011.

37 VO (EU) 1174/2011.

38 Art 3 Abs 5 VO (EU) 1174/2011.

39 Art 6 VO (EU) 1176/2011.

40 Art 3 Abs 3 VO (EU) 1174/2011.

erneut stärken. Die Verträge sollen nämlich dem Konzept zufolge direkt zwischen den Mitgliedstaaten und der KOM geschlossen werden. Um die „zügige Verabschiedung und Umsetzung von Reformen durch Überwindung [...] politischer Hindernisse für die Reform zu fördern“⁴¹, soll eine finanzielle Unterstützung ausbezahlt werden, wenn der in den Verträgen festgelegte Zeitplan Strukturmaßnahmen eingehalten wird. So könnten etwa die „kurzfristigen Folgen von Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aufgefangen werden [...]“⁴² Die entsprechende Finanzierung soll über einen Sonderfond abgewickelt werden, in den die Länder der Eurozone einzuzahlen hätten.⁴³

Schon ein kurzer Blick auf diese Pläne macht deutlich, was damit erreicht werden soll: Die im südeuropäischen Laboratorium des Neoliberalismus entwickelte Praxis der Verabschiedung von „Memoranda of Understanding“, die finanzielle Unterstützung im Gegenzug zu detaillierten „Strukturreformen“ (welche von den Aushebelung des Flächenkollektivvertrages bis zur Privatisierung des Wassers reichen)⁴⁴ gewähren, soll europäisiert werden. Um jedoch das Argument in Stellung bringen zu können, dass „Musterschüler der Wettbewerbsfähigkeit“ vom geplanten Instrument nicht betroffenen sind, differenziert die KOM: Entsprechende Verträge sollen „nur“ von jenen Staaten geschlossen werden, in denen makroökonomische Ungleichgewichte vorliegen, die also der präventiven oder der korrektiven Komponente unterliegen.⁴⁵ Nimmt man das von der KOM noch recht zurückhaltend durchgeführte Verfahren über makroökonomische Ungleichgewichte 2012 zur Grundlage, bedeutet dies allerdings, dass ein Großteil der Mitgliedstaaten der Eurozone in Zukunft einem Memorandum of Understanding unterliegen würde.⁴⁶

Abseits des finanziellen Anreizes sollen die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ durch zwei weitere Instrumente effektiert werden. Zum einen könnten die „Vereinbarungen [...] dadurch durchsetzbar sein, dass die KOM eine Verwarnung (Art 121 Abs 4 AEUV) an einen Mitgliedstaat richten kann, der sich nicht an die vertragliche Vereinbarung hält.“⁴⁷ Zum anderen sollen jene Staaten in der korrektiven Komponente mit Sanktionen (bis zu 0,1% des BIP) belegt werden, wenn sie gegen die Verträge verstoßen.⁴⁸

Während die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ im europäischen Apparat-Ensemble weitgehend außer Streit zu stehen scheinen,⁴⁹ wird über deren rechtliche Ausgestaltung noch gerungen: Im Gegensatz zur deutschen Bundeskanzlerin, die einen völkerrechtli-

41 KOM(2012) 777, 25.

42 Ebd 26.

43 Ebd 51.

44 Fn 16.

45 KOM(2012) 777, 50.

46 europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-388_en.htm (1.2.13).

47 KOM(2012) 777, 51.

48 Ebd 20.

49 In den Schlussfolgerungen des ER vom Dezember 2012 wird sein Präsident mit der Erstellung eines Berichtes über entsprechende Maßnahmen bis Juni 2013 beauftragt.

chen Vertrag für Wettbewerbsfähigkeit analog zum Fiskalpakt beschließen möchte, präferiert die KOM eine Lösung durch europäisches Sekundärrecht.

Art 136 AEUV als Generalklausel für unbegrenztes Sonderrecht?

In ihrem Konzept für eine Vertiefung der WWU führt die KOM aus, dass Art 136 AEUV, auf den sie bereits das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten gestützt hatte, eine geeignete Grundlage für die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ bildet.⁵⁰ Diese Argumentation ist mehr als zweifelhaft. Art 136 AEUV ermächtigt den Rat für die Euro-Zone, Maßnahmen zu erlassen, um a) „die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken“ und b) für die Euro-Staaten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind.“⁵¹ Dies darf darüber hinaus nur im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen (Art 121 und 126 AEUV) und nach den dort vorgesehenen Verfahren geschehen. Das bedeutet, dass sich die spezifischen Regeln für die Eurozone im Rahmen der durch die Verträge vorgegebenen Grenzen bewegen müssen, „was die Bedeutung der Vorschrift auf ein Minimum reduzier[t].“⁵² Daraus folgt, dass Art 136 AUEV nicht mehr und auch nichts anderes erlaubt als das sonstige Primärrecht.⁵³ Der Tatbestand enthält demnach „keine Ermächtigung zu weitergehenden Eingriffen in die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten“⁵⁴ Auf dieser Grundlage können daher höchstens intensivierte Koordinations- und Informationspflichten für die Euro-Zone etabliert werden.⁵⁵

Es braucht daher kein juristisch geschultes Auge, um zu erkennen, dass Art 136 AEUV weder für die wesentlichen Komponenten des bereits beschlossenen Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten noch für die angedachten Verträge für Wettbewerbsfähigkeit eine Kompetenzgrundlage bildet. Der einschlägige Art 121, auf den Art 136 in Sachen Wirtschaftspolitik zurückverweist, sieht weder die im Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten vorgesehenen Sanktionen in Form von Geldbußen, noch ein Abstimmungsverfahren nach der Reverse Majority Rule vor. *Genausowenig* lässt sich in den Art 121 und 126 AEUV eine Ermächtigung der KOM zum Abschluss von „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“, noch die Kompetenz zur Überwachung der Umsetzung der darin vereinbarten „Reformen“ finden. Auch eine finanzielle Unterstützung für die Umsetzung von Vereinbarungen lässt sich den Verträgen nicht entnehmen. Die

50 KOM(2012) 777, 26.

51 Art 136 Abs 1 AUEV.

52 *Kempfen in Streinz*, EUV/AEUV-Kommentar² (2012) Art 126 AEUV Rn 2.

53 *Louis*, *The Economic and Monetary Union*, CMLRev 2004, 575; *Häde*, Art 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die WWU?, JZ 2011, 333

54 *Häde in Calliess/Ruffert*, EUV/AUEV-Kommentar⁴ (2011) Art 136 Rn 4.

55 *Kempfen in Streinz*, Art 126 AEUV Rn 2.

Europarechtswidrigkeit von „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit“ ist daher schon nach der Prüfung der ersten Tatbestandvoraussetzung offenkundig. Ebenso wenig erfüllt das angestrebte Instrument die zweite durch Art 136 AEUV geforderte Voraussetzung, da es weder eine Maßnahme der Haushaltsdisziplin noch eine Verabschiedung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik, darstellt.

Aus der mit dem Fiskalpakt geöffneten Büchse der Pandora: Pakt für Wettbewerbsfähigkeit

Vielleicht ist es diese offenkundige Unionsrechtswidrigkeit, welche die KOM bewogen hat, sich in ihrem Konzept auch eine Hintertür offen zu halten: „Zwischenstaatliche Lösungen sollten [...] nur als Ausnahme- und Übergangsmaßnahmen in Erwägung gezogen werden, wenn eine Lösung auf EU-Ebene eine Änderung der Verträge erfordern würde [...]“.⁵⁶ Damit spielt die KOM auf die Flucht aus dem Europarecht nach dem „Modell Fiskalpakt“ an. Eine Präferenz für diesen erneuten Einsatz eines völkerrechtlichen Vertrages zur Umgehung jener Konsens-Erfordernisse, die eine Änderung der europäischen Verträge benötigt, lässt sich jedenfalls auch der Davoser Rede der deutschen Bundeskanzlerin entnehmen. Aber gerade weil dieses Vorgehen deckungsgleich mit jenem zum Fiskalpakt wäre, lassen sich die dagegen vorgebrachten rechtlichen Argumente⁵⁷ weitgehend auch auf einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit übertragen. Dies gilt insbesondere für die zentrale Rolle der KOM, deren Heranziehung (Organleihe) außerhalb des Europarechts ohne völkervertragliche Einwilligung bzw der unter Umständen notwendigen *primärrechtlichen* Genehmigung „aus unionsrechtlicher Sicht unzulässig ist.“⁵⁸ Das in den Europarechtswissenschaften herrschende Verdikt,⁵⁹ dass der Fiskalpakt unionsrechtswidrig ist, würde daher auch den Pakt für Wettbewerbsfähigkeit treffen.

II. Konstitutionalisierung als umkämpftes, strategisches Projekt

Die Economic Governance, der Fiskalpakt und die „Verträge über Wettbewerbsfähigkeit“ weisen unzweifelhaft Charaktermerkmale des neuen Konstitutionalismus auf. Wie schon die Errichtung der WWU zielen auch diese Instrumente darauf ab, die neoliberale Integrationsweise „durch politische und rechtliche Mechanismen, die nur schwer veränderbar sind“ abzusichern.⁶⁰ Doch der neoliberale Konstitutionalismus hat sich in mehreren Aspekten radikalisiert und nimmt zunehmend eine autoritäre Form an.

⁵⁶ KOM(2012) 777, 16.

⁵⁷ Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 2013, 9.

⁵⁸ Calliess/Schoenleitsch, Auf dem Weg in die europäische ‚Fiskalunion‘?, JZ 2012, 477 (484).

⁵⁹ Siehe für entsprechende Verweise Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 2013, 9.

⁶⁰ Gill, Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in Bieling/Steinbilber, Die Konfiguration Europas (2000) 44.

Diese Verschiebungen und den Umstand, dass diese Entwicklungen für die Erringung europäischer Demokratie gleichzeitig Herausforderung und Chance darstellen, möchte ich in abschließenden Thesen darlegen:

1. Mit seiner Begrifflichkeit hat *Gill* die *rechtskonforme* Einführung neoliberalen Wirtschafts(verfassungs)rechts angesprochen, die zumindest vom passiven Konsens der Subalternen⁶¹ getragen wurde. Da der Konsens für die neoliberale Integrationsweise und eine Vertiefung der Wirtschaftsunion aber zunehmend nicht mehr gegeben ist, erfolgt eine Flucht auch noch aus jenen Rechtssedimenten, die selbst das Ergebnis des neuen Konstitutionalismus sind. Um eine Vertragsänderung und die damit verbundenen Konsenserfordernisse zu umgehen, werden Instrumente neoliberaler Wirtschaftspolitik *rechtswidrig* in die „europäische Verfassung“ eingepresst – oder überhaupt – nach dem Modell des Fiskalpaktes – unter vollständiger Umgehung des Europarechts errichtet. Während bis zur europäischen Hegemoniekrise nationalstaatliche Kompromissgleichgewichte durch die Verlagerungen von Politikfeldern in das Europarecht umgangen und herausgefordert wurden, werden nun selbst die in der europäischen Rechtsform verdichteten Kräfteverhältnisse zu eng für die Radikalisierung des neoliberalen Projekts. Nachdem die Hegemoniekrise des europäischen Staatsapparate-Ensembles mittlerweile dazu geführt hat, dass – wie nach den Wahlen in Griechenland im Juni 2012 deutlich wurde – ganze Staaten aus dem neoliberalen Konsens auszubrechen drohen, ist zu erwarten, dass die Vertiefung der WWU *vorerst* im Modus des autoritären Konstitutionalismus bewerkstelligt werden soll. Denn auch jeder Mitgliedstaat hat im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens die „Veto-Macht“, eine „Verfassungsrevision“ zu verhindern.
2. Schon der neue Konstitutionalismus zielte darauf, die Wirtschaftspolitik unabhängiger von der Notwendigkeit subalternen Zustimmung zu machen. Der *offene* Widerstand gegen eine Radikalisierung der neoliberalen Integrationsweise soll nun jedoch durch eine *nahezu vollständige* Entkopplung des Europäischen Apparate-Ensembles von Konsens-Erfordernissen gebrochen werden. Erst nach einer Vertiefung der WWU durch den autoritären Konstitutionalismus, könnte es zu einer Rückkehr zum neuen Konstitutionalismus kommen. In diese Richtung weist beispielsweise der Umstand, dass die Kommission *erst* in einer *mittel- bzw langfristigen* Perspektive eine *Vertragsänderung* anstrebt, mit der dann sogar die „Möglichkeit, Änderungen nationaler Haushalte zu verlangen oder dagegen ein Veto“ einlegen zu können,⁶² geschaffen werden soll. Angesichts der zwischenzeitlich durch den autoritären Konstitutionalismus in Stellung gebrachten Instrumente, die *de facto* auf eine Aushebelung der nationalstaatlichen Parlamente hinauslaufen, wäre ein Scheitern der *verfassungsrechtlichen* Entmachtung der Legislative im Modus des neuen Konstitutionalismus verkraftbar.

61 In Anschluss an *Gramsci* werden in der kritischen Theorie, damit jene zusammengefasst, die durch gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse untergeordnet (lat.: subalternus) werden.

62 KOM(2012) 777, 30.

3. Verbunden mit dem autoritären Konstitutionalismus ist ein zunehmender *Eingriff* in nationalstaatliche Verfahren formaler Demokratie und des Rechtsstaates. Entgegen der national-populistischen Argumentation richtet sich dies nicht gegen die einzelnen Staaten, vielmehr soll dieser Eingriffe das neoliberal konfigurierte, europäische Apparate-Ensemble, *dessen Teil die nationalstaatlichen Exekutiven sind*, in die Lage versetzen, soziale Rechte zu schleifen, die noch in den nationalen Rechtsordnungen verankert sind. Dies ist ein weiterer gemeinsamer Nenner des Fiskalpakt, der Economic Governance und der Verträge über Wettbewerbsfähigkeit: Sie schwächen gerade jene Terrains, auf denen die Subalternen ihre Interessen noch vergleichsweise einfach durchsetzen können (insbesondere nationalstaatliche Parlamente). Gleichzeitig kommt es bisher zu keiner Aufwertung des Europäischen Parlaments. Die zentrale Konfliktachse des autoritären Konstitutionalismus lautet daher nicht Europäische Union vs. Nationalstaat, sondern europäisches Staatsapparate Ensemble vs. (repräsentative) Demokratie.
4. Die damit angesprochene Aufwertung der Exekutive muss weiter differenziert werden. So kommt es genau besehen *nicht generell* zu Stärkung *der* Exekutive. Vielmehr werden mit den im ECOFIN-Rat vertretenen nationalen Finanzministerien und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission gerade jene Staatsapparate aufgewertet, die besonders neoliberal und maskulinistisch konfiguriert sind.⁶³
5. Ob die autoritäre Wende aber gelingt, oder ob durch europäische Kämpfe um „echte Demokratie“ sogar der *neue* Konstitutionalismus unterbrochen werden kann, ist allerdings offen. Die in diesen Bewegungen erhobene Forderung nach einer Versammlung zur Neugründung Europas könnte ein Einstiegsprojekt in einen progressiven Konstitutionalismus sein,⁶⁴ der den Menschen in Europa die Möglichkeit gibt, über Alternativen zu streiten und ihre gemeinsame Zukunft zu gestalten. Der Ausbau repressiver Herrschaftstechniken und deren Konstitutionalisierung darf jedenfalls nicht als reine Stärkung der neoliberalen Gesellschaftsformation verstanden werden. Auch wenn sie wohl nie dominanter war als heute, lässt der Verlust ihrer führenden, hegemonialen Momente sie spröde werden und verknöchern. *Stephen Gills* These,⁶⁵ 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 daher auch für seine autoritäre Weiterentwicklung aufrecht.

Mag. Lukas Oberndorfer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung EU & Internationales der AK Wien, Redaktionsmitglied des *juridikum* und aktiv im Arbeitskreis kritische Europaforschung der AkG; lukas.oberndorfer@univie.ac.at

63 *Klatzer/Schlager*, Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance, Kurswechsel 2012, 23.

64 *Marterbauer/Oberndorfer*, Federating Competition States vs. Building Europe from Below – EU Treaty Revisions as an Opportunity for the Democratization of Economy and Politics, *Queries* N°9 (2013) 76.

65 *Gill*, Inequality and the Clash of Globalizations, *International Studies Review* (2002) 47 (47).