

Franziska Brachthäuser/Anton Haffner

Gekommen, um zu bleiben

Das Krisenregime in Europa und die Rede vom Ausnahmezustand¹

Mit dem in Frankreich nach den Anschlägen von Paris verhängten und immer wieder verlängerten *Etat d'Urgence* ist die Debatte um Notstandsregelungen im Rechtsstaat neu entfacht. Traditionell ist der Ausnahmezustand allerdings nicht nur auf Abwehrmaßnahmen gegen sicherheitspolitische Bedrohungen beschränkt. Trotz seiner modernen Ursprünge im „Belagerungszustand“ und der späteren Ausweitung auf Revolten der unterdrückten Klassen im Inneren des Staates,² diente der verfassungsmäßige Notstand in Folge auch der Bekämpfung ökonomischer Krisen und der Durchsetzung von unpopulären ökonomischen Maßnahmen. So richtete sich ein großer Teil der Notverordnungen in der Weimarer Republik auf wirtschaftliche Fragen.

Seit der Finanzkrise von 2007 und insbesondere mit dem Beginn der Euro-Krise tauchte diese Vermischung von Fragen der inneren Sicherheit, der Katastrophenabwehr und der ökonomischen Krisenpolitik wieder auf. Politische Eliten legitimierten eine Reihe von Maßnahmen mit dem Verweis auf ihre Notwendigkeit und zeitliche Dringlichkeit. Kommissionspräsident José Barroso etwa erklärte 2011: „These are exceptional measures for exceptional times. Europe must never again find itself in this situation.“³ Schon 2010 verwendete der Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde in einem vielbeachteten Kommentar in der NZZ die Formulierung „Europäische Not kennt kein Gebot“ als eine mögliche Rechtfertigung für europäische Regierungen und Institutionen, sich über die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon hinwegzusetzen.⁴

Grundsätzlich lassen sich in der Folge verschiedene Formen der Bezugnahme auf die Figur des Ausnahmezustands unterscheiden: Wo sie erst einmal in die Debatte eingeführt wurde, ist von konservativer Seite der affirmative Bezug auf Carl Schmitt nicht weit.⁵ Doch auch durch linke Kritiken der Austeritätspolitik geistert Schmitts Ausnahmezustand als Schreckgespenst.⁶ Ein zweiter philosophischer Stichwortgeber ist Giorgio

1 Danke an die uns unbekannt Person, die unsere verlorenen Bücher in verschiedene Berliner Bibliotheken zurückgebracht hat.

2 Eine Darstellung dieser Tradition bei Giorgio Agamben, *Ausnahmezustand: Homo sacer* II.1, Frankfurt am Main 2004, 18 ff.

3 Rede vom 21.10.2011, Rede Nr. 713/11.

4 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Kennt die europäische Not kein Gebot?*, NZZ v. 21.6.2010.

5 Ulrich Hufeld, *Zwischen Notrettung und Rüttschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, integration* 2011, 117 ff.; Mariano Barbato, *Integration als Revolution: Souveränität und Legitimität der EU im Ausnahmezustand der Eurokrise*, ZFAS 2013, 249 ff.

6 Florian Rödl, *EU im Notstandsmodus*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2012, 5 ff.; Lukas Oberndorfer, *Die Renaissance des autoritären Liberalismus? Carl Schmitt und der deutsche Neoliberalismus*, PROKLA 42 (2012), 413 ff.

Agamben, der insbesondere von griechischen Stimmen aufgegriffen wird. Die Umwälzungen Griechenlands kündigten – wie in einem Laboratorium – das an, was den Bevölkerungen Europas bald allgemein drohe: die Unterwerfung unter eine souveräne, markt-konforme Macht, in der alle Grundrechte potentiell suspendiert sind.⁷

Ein rechtliches Gutachten zur Grundrechtsgebundenheit der Troika legte schließlich Andreas Fischer-Lescano vor. Er kommt zu dem Schluss, dass der Ausnahmezustand schlichtweg unzulässig und vertragswidrig sei, weil sonst ein rechtsfreier Raum entstünde, in dem sich Institutionen ihrer rechtlichen Verpflichtungen entziehen könnten.⁸

In letzter Zeit ist es still geworden im Diskurs um Eurokrise und Notstandsrecht,⁹ wobei sich an der wirtschaftlichen Notlage in den von der Krise betroffenen Staaten wenig geändert hat. Es stellt sich also die Frage, was dran ist an der Annahme eines europäischen Ausnahmezustandes – gerade wenn das Krisen-Regime dauerhaften Charakter angenommen hat.

In den Jahren und Jahrzehnten vor der Euro-Krise wurden Debatten über den Ausnahmezustand fast ausschließlich im Spannungsfeld zwischen Bürger*innenrechten, polizeilichen Befugnissen und staatlichen Übergriffen geführt.¹⁰ Über die Weimarer Erfahrung des Ausnahmezustands in ökonomischen Fragen soll deshalb zunächst versucht werden, zu einer präziseren Begriffsbestimmung zu gelangen, mit der die Diskussion um die Euro-Krise zu hinterfragen ist (I.). Das führt zu einer Analyse des europäischen Krisenregimes (II.). Ausgehend von der zuvor dargestellten Definition, orientiert sich die Analyse an den Kategorien der formellen Parlamentsbeteiligung, der Einschränkung von Grundrechten, dem Begriff der Souveränität sowie dem Aspekt begrenzter Zeitlichkeit. Es folgen Fazit unter Bezugnahme auf andere Analysemodelle (III.) und Ausblick (IV.).

I. Der ökonomische Ausnahmezustand

Gerade im deutschen Diskurs verweist der Begriff Ausnahmezustand fast zwangsläufig auf die Weimarer Republik und die damalige Nutzung von Notstandsgesetzen. Die Weimarer Verfassung gilt als Lehrstück für fatale Konstruktionsmängel.¹¹ Weimar ist gerade deswegen interessant für die Sparpolitik in der Euro-Krise, weil es ein Ausnahmeregime zur Bekämpfung von ökonomischer Depression etablierte.

7 Leandros Kyriakopoulos, *The Condition of Crisis and the Symptoms of Social Change, The Unfamiliar*, 2 (2012), 18 (21); vgl. auch Athena Athanasiou, *Crisis as a State of Exception: Critiques and Resistances* (auf griechisch), Athen 2012; vgl. auch Judith Butler/Athena Athanasiou, *Dispossession. The Performative in the Political*, Cambridge 2013, 149 ff.

8 Andreas Fischer-Lescano, *Austeritätspolitik und Menschenrechte. Grundrechtsbeeinträchtigung durch die Memoranda of Understanding, Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiter/innen und Angestellte für Wien*, 2013, 9.

9 In den letzten Jahren ist allerdings ein Genre der wissenschaftlichen Betrachtungen des „Nach-Krisen-Europas“ entstanden, in dem Entwicklungen und Machtverschiebungen innerhalb Europas und der europäischen Institutionen analysiert werden. So wird auf Jonathan Whites Konzept eines *Emergency Europe* zurückzukommen sein. Vgl. Jonathan White, *Emergency Europe, Political Studies* 63 (2015), 300 ff.

10 Eine lohnenswerte Darstellung bei Günter Frankenberg, *Staatstechnik: Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, Frankfurt a.M. 2010.

11 Vgl. nur Gerd Roellecke, *Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung*, *Der Staat* 35 (1996), 599 (606).

In einer ausführlichen vergleichenden Analyse von „Konstitutionellen Diktaturen“ expliziert der konservative amerikanische Historiker Clinton L. Rossiter kurz nach dem Zweiten Weltkrieg die Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen von Ausnahmezuständen.¹² Neben die Aufstandsbekämpfung mit entfesselten polizeilichen und militärischen Mitteln, die als Belagerungszustand oder Kriegszustand eine lange Tradition hat, tritt die Bekämpfung der ökonomischen Krise mit primär legislativen Mitteln. So erlaubt es Rossiters Analyse, zwischen exekutiven und legislativen Techniken zu differenzieren. Rossiter macht vor allem die Parallele zwischen sicherheitspolitischem und ökonomischem Ausnahmezustand klar: Zwar sind die Mittel der Krisenbekämpfung verschieden, die Form ist aber grundsätzlich gleich.

Das zeichnet er unter anderem am historischen Beispiel Weimars nach. Auf Grundlage von Art. 48 Abs. 2 WRV konnte der Reichspräsident Notverordnungen zur Krisenbekämpfung erlassen. Ein geplantes Ausführungsgesetz, das die Ermächtigungsgrundlage weiter konkretisieren sollte, wurde niemals verabschiedet.

Notstandsmaßnahmen wurden allein zwischen 1919 und 1924 mehr als 130-mal genutzt, um gegen kommunistische Aufstände und entstehende Räterepubliken und, weit weniger entschlossen, gegen reaktionäre und faschistische Umsturzversuche vorzugehen. Spätestens mit der Ruhrkrise von 1923 und der folgenden Hyperinflation wurde die Nutzung des Ausnahmezustandes auch in ökonomischen Fragen ein erstes Mal wichtig: Die Währungsreform zur Einführung der Rentenmark und Reformen im Steuer- und Gesundheitswesen wurde mithilfe von Ermächtigungsgesetzen durchgesetzt. Schon die Frühphase der Weimarer Republik gibt damit Anlass, von einem „ökonomischen Ausnahmezustand“ zu sprechen. Im Gegensatz zur späteren Phase kommt Rossiter darüber hinaus zum Schluss, dass die Ausnahmezustände der ersten Jahre der Weimarer Republik ihren Zweck erfüllt hätten. Die wirtschaftliche Situation sei wesentlich stabilisiert worden, ohne dass die parlamentarische Demokratie nachhaltig beschädigt worden sei.¹³ Darin klingt das zentrale Merkmal von Rossiters konstitutioneller Diktatur an: Sie ist fundamental konservativ auf die Wiederherstellung der vorigen Ordnung ausgerichtet. Dafür nimmt er die Einschränkung von Grundrechten durchaus in Kauf.¹⁴

Der amerikanische Politikwissenschaftler William Scheuerman knüpft an die Betrachtung eines ökonomischen Ausnahmezustandes in Weimar an und verweist auf Beispiele der USA, Europas und Lateinamerikas.¹⁵ Im Grunde hätten alle liberalen Demokratien in der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts rechtliche Mechanismen entwickelt, durch die der Exekutive zentrale Eingriffsbefugnisse in die Wirtschaft eingeräumt wurden.¹⁶ Problematisch würden diese in Systemen ohne ausreichende Kontrollmechanismen. So überdauerte der ökonomische Ausnahmezustand in einigen lateinamerikanischen und ex-sowjetischen Staaten und verfestigte sich teils zu autoritärer Herrschaft.¹⁷

Die theoretische und historische Betrachtung bringt uns zu einer eigenen – wenngleich nicht abschließenden – Arbeitsdefinition. Als Ausnahmezustand bezeichnen wir eine

12 Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, New York 1948; Der Begriff Konstitutioneller Diktatur ist deckungsgleich mit Ausnahmezustand, vgl. Agamben (Fn. 2), 16.

13 Ebd., 49.

14 Ebd., 5.

15 William Scheuerman, *Economic State of Emergency*, *Cardozo Law Review* 2004, 1869 (1871).

16 Ebd., 1872.

17 Ebd., 1881 ff.

Herrschaftsform, in der für begrenzte Zeit bestimmte Grundrechte und demokratische Verfahren außer Kraft gesetzt sind und die staatliche Exekutive zusätzliche Befugnisse hat mit dem Ziel der Wiederherstellung der vorherigen Ordnung. Sind Ausnahmemaßnahmen hingegen auf Dauer gestellt, kann von einem Ausnahmezustand in diesem Sinne keine Rede sein. Typischerweise setzt diese Herrschaftsform einen zentralisierten Souverän als alleiniges Entscheidungszentrum voraus.

II. Aspekte eines europäischen Ausnahmezustandes

1. Entdemokratisierung bei formaler Beteiligung

Wesentliches Kennzeichen des Ausnahmezustands ist die Ermächtigung der Exekutive zum eigenständigen Handeln am Parlament vorbei. So stellten sowohl der Notstandsartikel der Weimarer Verfassung als auch die damaligen Ermächtigungsgesetze eine „*Blankovollmacht*“ für die Regierung dar, deren Maßnahmen das Parlament allenfalls im Nachhinein außer Kraft setzen konnte. Es ist gerade die Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie, derentwegen die Parallele zwischen dem Weimarer Ausnahmezustand und Euro-Krise immer wieder gezogen wurde.¹⁸

Ein Eingriff in parlamentarische Kompetenz wird vor allem an der Verabschiedung und Umsetzung der *Memoranda of Understanding (MoU)* deutlich. Die Vereinbarungen zwischen Griechenland und der Gläubigerseite wurden jeweils zwischen der griechischen Regierung und der Task-Force der Troika verhandelt, um dann in der Eurogruppe der Finanzminister noch abgesegnet zu werden. Im Gegenzug für die Gewährung von Krediten verpflichtete sich Griechenland zu immer weitreichenderen Maßnahmen. Das erklärte Ziel von Finanzhilfen und Anpassungsprogrammen war die Stabilisierung des griechischen Staatshaushalts, die Reduktion der Auslandsschulden sowie die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit.¹⁹ Dafür sollte Griechenland öffentliche Ausgaben verringern, drastische Arbeitsmarktreformen und Streichungen der öffentlichen Daseinsvorsorge durchführen.²⁰

Das griechische Parlament stimmte den Memoranden jeweils mit einfacher Mehrheit zu. Die im Memorandum vorgesehenen Maßnahmen mussten dann vom griechischen Parlament jeweils noch in nationales Recht übersetzt werden. In diesem zweiten Schritt konnte das Parlament die Umsetzung vereinbarter Maßnahmen verzögern und verhindern. Jedoch gab die Form einer zwischenstaatlichen Verhandlung kaum Raum für eine gestaltende Politik des Parlaments, auch gesellschaftliche Debatten, die durch Gesetzgebungsprozesse eigentlich geführt werden sollen, konnten unter diesem Zeitdruck nicht stattfinden.²¹ Indem die Referenden dem Parlament tatsächlich alternativlos vorgelegt werden, ist die formale demokratische Einbindung gegenüber der realen Machtlosigkeit bedeutungslos. Die fortwährende Überwachung der Gesetzgebungsprozesse durch die

18 Für viele: Christoph Seils, Wie sich der Bundestag selbst entmachtet, Tagesspiegel v. 3.3.2010.

19 Letter of Intent. Greece: Memorandum of Economic and Financial Policies, 6.8.2010.

20 Für viele: Aristeia Koukidaki/ Lefteris Kretsos, Opening Pandora's Box: The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece, *Industrial Law Journal* 2012, 276 ff.

21 Susanna Vogt, Unter Druck. Griechenland im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Reformprozess, KAS. Auslandsinformationen 6/2013, 6 (7).

Troika-Expert*innen sowie Berichte über ihre detaillierten Vorgaben²² tun ein Übriges, um die Lebendigkeit der parlamentarischen Demokratie in Frage zu stellen. Führt man sich nur vor Augen, was ein anspruchsvoller Demokratiebegriff beinhaltet, nämlich Diskurs, Wahrung von Minderheitenrechten, Beschluss in einem nachvollziehbaren Verfahren, bleibt hiervon wenig übrig. Sehr verständlich wird darum, wie auf Seite der Bevölkerung das Vertrauen in die demokratische Vertretung schwindet.²³

Auch die Einführung des Euro-Rettungsschirms ESM rief Zweifel an der Konformität mit dem EU-Vertrag und der Mitbestimmungsrechte der Parlamente hervor. Offensichtlich motiviert davon, Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene aus dem Weg zu gehen und weitere Marktbulenzen zu vermeiden, wurde die für den ESM notwendige Änderung der europäischen Verträge durch Einführung von Art. 136 Abs. 3 AEUV im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV umgesetzt. In diesem Verfahren für Vertragsänderungen ohne Ausweitung der Unionskompetenzen werden Parlamente nur im Rahmen der nationalen Ratifikationsprozesse eingebunden. Gegen dieses Vorgehen klagte der irische Abgeordnete Thomas Pringle vor dem EuGH.²⁴ Der Gerichtshof allerdings sah keine Ausweitung der Unionskompetenzen durch den ESM: Die Rechtmäßigkeit des Verfahrens sei hier gewahrt.

Ausdrückliche Ambitionen, auf die nationale Gesetzgebung und das Budgetrecht der Parlamente Einfluss zu nehmen, entwickelte die Europäische Kommission schließlich mit dem 2010 eingeführten Europäischen Semester. Hierbei legen die nationalen Regierungen ihre Haushaltsentwürfe der EU-Kommission vor, noch bevor sie an die nationalen Parlamente weitergeleitet werden. Die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission zielen bisher vor allem auf die Ausweitung von Marktmechanismen und die Kürzung von öffentlichen Ausgaben. Blieb die Effektivität der Empfehlungen zunächst zweifelhaft,²⁵ kam die französische Arbeitsmarktreform von 2016 nicht zuletzt auf Druck der EU-Kommission zustande.²⁶

In allen Fällen macht sich eine Entleerung substantieller Parlamentsbefugnisse bemerkbar. Gleichzeitig wird deutlich: Es wird darauf geachtet, dass Parlamente formell beteiligt werden, dass das Verfahren „rechtmäßig“ abläuft. Entscheidendes Merkmal ist damit ein Auseinandergleiten von substantiellen Befugnissen und formellen Verfahren. In ökonomischen Ausnahmezuständen ist es in der Regel von vornherein vorgesehen, dass die Exekutive auf Kosten der Legislative gestärkt wird.²⁷ Anders hier: Eine „Blankovollmacht“ ist nicht vorgesehen, und so weisen die juristischen Begründungen einige Spitzfindigkeit auf, um formeller Rechtswidrigkeit zu entgehen. Anstatt eine vorübergehende Ausnahme zu begründen, werden dauerhafte Strukturen geschaffen und im europäischen System gleich legitimiert. In dieser Hinsicht ist also eher kein Ausnahmezustand zu erkennen.

22 Harald Schumann, Die Troika: Macht ohne Kontrolle, Tagesspiegel v. 24.2.2015.

23 Reckless behaviour, Ekathimerini v. 30.10.2016, <http://www.ekathimerini.com/213252/opinion/ekathimerini/comment/reckless-behavior> (letzter Abruf: 31.10.2016).

24 EuGH, U. v. 27.11.2012 – C-370/12.

25 Werner Mussler, Staaten pfeifen auf Brüsseler Empfehlungen, FAZ v. 17.6.2014.

26 Corporate Europe Observatory, How the EU pushed France to reforms of labour law, 2016, <https://corporateeurope.org/eu-crisis/2016/06/how-eu-pushed-france-reforms-labour-law> (letzter Abruf: 14.12.2016). Vgl. auch Felix Syrovatka, Die Reformpolitik Frankreichs in der Krise, Wiesbaden 2016.

27 Scheuerman (Fn. 15), 1874.

2. Unbeachtliche Eingriffe in soziale Rechte?

In unmittelbarem Zusammenhang zur Demokratie steht die Wahrung von Grundrechten. Im Rahmen des Ausnahmezustandes besteht die Möglichkeit, leichter in grundrechtliche Schutzbereiche von Bürger*innen einzugreifen als die Verfassung das sonst vorsieht.²⁸ Das Bedürfnis von Nationalstaaten, Grundrechte im Rahmen einer Sicherheitspolitik einzuschränken, spiegelt sich auf internationaler Ebene in Art. 15 EMRK: Im deklarierten staatlichen Notstand sind Staaten befugt, von menschenrechtlichen Standards abzuweichen.²⁹ Es sind liberale Abwehrrechte, meist im Dunstkreis des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die dem staatlichen Sicherheitsinteresse weichen müssen. Eine solche Aussetzung muss als solche deklariert werden.

Die grundrechtlichen Folgen austeritätspolitischer Maßnahmen dagegen beziehen sich hauptsächlich auf Bereiche, in denen der Staat positive Schutzpflichten hat. Die durch die MoU festgesetzten Maßnahmen beinhalten insbesondere Enteignungen, Kürzungen im öffentlichen Sektor, Erhöhungen von Abgaben. Betroffene Rechtspositionen konkretisieren sich daher unter anderem auf Berufsfreiheit, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung und Eigentum.³⁰ Statt liberaler Abwehrrechte sind also tendenziell eher soziale Rechte betroffen. Der griechische Staatsrat hat in einem Grundsatzurteil die Eingriffe durch die MoU für grundrechtskonform erklärt.³¹ Anders das Portugiesische Verfassungsgericht, das quasi als Pionier eine Grundrechtsverletzung festgestellt hat.³² Auf internationaler Ebene wird eine Verletzung sozialer Rechte in der Regel nicht anerkannt. Der EuGH hat sich noch nie zur materiellen Rechtmäßigkeit der austeritätspolitischen Maßnahmen geäußert. In dem Beschluss zum Verfahren „*ADEDY, Papaspyros und Iliopoulos gegen den Europäischen Rat*“³³ weist er die Klage von Einzelpersonen mit der Begründung als unzulässig ab, dass sie von den Maßnahmen individuell nicht betroffen seien. In einer Reihe von Urteilen³⁴ hat der EGMR über die Frage der menschenrechtlichen Vereinbarkeit von staatlichen Maßnahmen im Rahmen der Austeritätspolitik der Troika entscheiden müssen. Im Fall „*ADEDY und Koufaki gegen Griechenland*“³⁵ von 2013 wurde der Gerichtshof zu der Vereinbarkeit von enteignenden Maßnahmen mit der EMRK befragt. Er konstatiert hier, er sei in einer solchen Gelegenheit nicht zuständig: Die Entscheidung befinde sich im Ermessensspielraum des Staates und damit im Rahmen staatlicher Souveränität. Erfolg vor dem Gerichtshof hatte allerdings die Prozesspartei in der Sache „*NMK gegen Ungarn*“.³⁶ Die Rechtsstreitigkeit betrifft die Entlassung einer Beamtin im öffentlichen Dienst, deren Entschädigungszahlung mit einem Satz von 98% besteuert wurde. Hier sieht der Gerichtshof das Recht auf Eigentum nach Art. 1 Abs. 1 des ersten Zusatzprotokolls der EMRK ausnahmsweise als verletzt an.

Wie Art. 15 EMRK deutlich macht, wird im erklärten „Notstandsfall“ die Einschränkung von Grundrechten als Mittel sicherheitspolitischer Maßnahmen offen in Kauf ge-

28 Vgl. Rossiter (Fn. 12), 5.

29 Genaue Bestimmung der Lage bei „Lawless gegen Irland“, EGMR, U. v. 1.7.1961 – Nr. 332/57.

30 Eine ausführliche Widmung betroffener Positionen bei Fischer-Lescano (Fn. 8), 22 ff.

31 EGMR, U. v. 20.2.2012 – Nr. 668/2012.

32 Tribunal Constitucional Acórdão Portugal, U. v. 5.4.2013 – Nr. 187/2013.

33 EuGH, B. v. 27.11.2012 – T-541/10.

34 Z.B. Athanasiou und andere gegen Griechenland, U. v. 21.12.2010 – Nr. 50973/08.

35 EGMR, U. v. 7.5.2013 – Nrn. 57665/12 und 57657/13.

36 EGMR, U. v. 14.5.2013 – Nr. 66529/11.

nommen und dadurch gerechtfertigt, dass sie temporär erfolge und der Rettung der Verfassung diene. Grundrechtliche Folgen der Krise werden dagegen in der Regel nicht als relevante Verletzungen anerkannt und bedürfen daher auch keiner Rechtfertigung. Wo eine Verletzung festgestellt wird, ist die Frage grundrechtlicher Verantwortlichkeit unklar: Verurteilt werden die Staaten für ihre Politik, sie sind aber durch ihre internationalen Schuldner gebunden.³⁷ Ein deklariertes Ausnahmezustand und die Austeritätsmaßnahmen der letzten Jahre haben daher zwar gemeinsam, dass sie grundrechtlich bedenkliche Situationen, in dieser Hinsicht ansonsten aber kaum vergleichbar sind. Darüber hinaus problematisch in Bezug auf die Krisen-Politik ist, dass der sozialen Verelendung als solcher keine grundrechtliche Relevanz zugesprochen wird. Dadurch wird schnell klein geredet, was eigentlich drastisch ist.

3. Der fehlende Souverän

In Zusammenhang zum Ausnahmezustand drängt sich die Schmittsche Frage danach auf, wer über ihn und in ihm entscheiden kann – wer also der Souverän ist. Die Frage ist deswegen wichtig, weil Souveränität die Zentralisierung der Macht in einem Punkt und die Einheitlichkeit ihres Vollzugs markiert. Souverän in diesem Sinne ist klassischerweise der Nationalstaat; im Falle der Eurokrise ist das jedoch nicht so klar.

Auf den ersten Blick liegt es nahe zu vermuten, dass die traditionellen Souveräne die nationalstaatlichen Regierungen seien, die im Rahmen des Europäischen Rates das Zepter in die Hand nehmen und den ultimativ intergouvernementalen Charakter der Union herauskehren.³⁸ Bei genauerem Hinsehen wirkt die Bezeichnung des Rates als Souverän indes schwer nachvollziehbar, besteht er doch aus nationalen Regierungen, deren Interessen sich teilweise diametral zuwider laufen und auf deren Kooperation die Entscheidungen des Rates beruhen. Kooperation und Souveränität in diesem Sinne scheinen sich geradezu zu widersprechen – und es mutet merkwürdig an, etwa die griechische Regierung in diesem Ensemble als souverän zu bezeichnen. Aus gleichem Grund ist es abzulehnen, das deutsche Auftreten innerhalb des Europäischen Rates als souverän zu bezeichnen. Die deutsche Regierung tritt zwar durchaus dominant auf, doch trifft sie Entscheidungen nicht auf eigene Faust – sie ist auf Kooperation mit den anderen Regierungen angewiesen. In diesem Sinne könnte man sie als „Hegemon“ innerhalb des Rates bezeichnen, nicht aber als die souveräne Instanz in der EU.³⁹

Auch die Expert*innen der Troika von EZB, Kommission und IWF könnten in den Verdacht geraten, der heimliche Souverän zu sein. Mittels der Überwachung der Schuldnerstaaten und der besonderen Schlüsselrolle der EZB zwischen Staaten und Märkten⁴⁰ üben sie zweifellos große Macht aus. Dennoch waren sie in dieser Machtausübung fak-

37 Hierzu Margot E. Salomon, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, *European Law Journal* 4 (2015), 521.

38 Ebd. unter Verweis auf Andrew Moravcsik, *Europe without Illusions*, Lanham 1999.

39 So auch White (Fn 9), 309; Ulrich Beck, *Das deutsche Europa: Neue Machtlandschaften in Zeiten der Krise*, Berlin 2012.

40 Es ließe sich argumentieren, dass der damalige EZB-Chef Mario Draghi die akute Phase der Eurokrise im Alleingang beendete, indem er am 26.7.2012 vor Investoren versicherte, dass die EZB alles tun werde, um den Euro zu retten.

tisch von den europäischen Regierungen abhängig; zentrale Verhandlungsschritte erfolgten eben im Europäischen Rat und der Euro-Gruppe.

Eindeutig in die Irre gehen auch Versuche, aus der zunehmenden Orientierung der Politik an den Finanzmärkten statt an den Bedürfnissen der jeweiligen Bevölkerung⁴¹ diese zum Souverän zu erklären. Nicht nur ist es zweifelhaft, ob sich nicht-staatliche Akteure als Souverän verstehen lassen, der Koordinationsmodus von Märkten entspricht auch einem anderen Muster als jenem der verbindlichen Entscheidung.

In der Gemengelage verschiedener Akteure des „europäischen Staatsapparate-Ensembles“⁴² lässt sich kein Souverän identifizieren; die Entscheidungen werden nicht einheitlich, sondern von verschiedenen Akteuren getroffen. Zum gleichen Ergebnis kommt auch Scheuerman in diesem Heft. Dennoch sind einige Besorgnis erregende Machtverschiebungen zu konstatieren. Neben die im vorigen Kapitel besprochene faktische Entmachtung der Parlamente tritt die bemerkenswerte Selbstbeschränkung der Judikative. Der zuvor angesprochene Einspruch des portugiesischen Verfassungsgerichts unterstreicht dabei fast die allgemeine Zurückhaltung. Während die anderen Gewalten an den Rand gedrängt wurden,⁴³ wurde die Rolle der Exekutiven auf nationaler und europäischer Ebene gestärkt.

4. Austerity forever?

Die Idee, die sich hinter einem verfassungsmäßigen Ausnahmezustand verbirgt, ist die Wiederherstellung einer Ordnung, des rechtsstaatlichen „Normalzustandes“. Schon begrifflich ist die Ausnahme temporär. Zwar wird in der Rhetorik einer „Notrettung“ durch Austerität eine zeitliche Beschränkung impliziert, doch wurden im Zuge der Eurokrise eine Vielzahl von Institutionen geschaffen, die dauerhaften Charakter haben.

Besonders intensive Kritik richtete sich gegen den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalpakt), der innerhalb weniger Wochen auf Betreiben Deutschlands zwischen den nationalen Regierungen aller EU-Staaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs ausgehandelt und an den Europäischen Verträgen und den Verfahren der EU vorbei als internationaler Vertrag beschlossen wurde. Die Vertragspartner verpflichten sich darin auf mittelfristig ausgeglichene Staatshaushalte. Diese werden durch eine Grenze von maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts Neuverschuldung pro Jahr bemessen. Sollten Staaten diese Erfordernisse nicht erfüllen, dann wirkt ein automatischer Anpassungspfad. Dessen Ausarbeitung wird durch die Kommission überprüft und soll gegebenenfalls vor dem EuGH gericht-

41 Vgl. die Unterscheidung von Marktvolk und Staatsvolk bei Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit*, Frankfurt a.M. 2013.

42 Vgl. Sonja Buckel/Fabian Georgi/John Kannankulam/Jens Wissel, *Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung*, in: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.), *Kämpfe um Migrationspolitik*, Bielefeld 2014.

43 Das Europäische Parlament selbst beklagt seine Marginalisierung in einem Bericht zur Troika-Politik, P7_TA(2014)0240. Vgl. auch Mark Dawson/Floris de Witte, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, *Modern Law Review* 75 (2012), 817 ff.; Cristina Fasone, *European Economic Governance and Parliamentary Representation: What Place for the European Parliament?*, *European Law Review* 2014, 164 ff.

lich eingeklagt werden können.⁴⁴ Anstoß erregte, dass sich die Vertragsparteien dazu verpflichten, die Schuldenbremse nach deutschem Vorbild in Form von „Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“⁴⁵ in nationales Recht zu überführen, was kritische Beobachter als „*austerity forever*“ interpretierten.⁴⁶

Bedenkt man schließlich die soziale Situation in von der Austerität betroffenen Staaten, so scheint es, als habe sich auch die „Krise“ als eine Lebensrealität etabliert. Ein in Griechenland viel beachteter anonymer Blogpost berichtet von der alltäglichen Situation in Griechenland: Der Besuch beim Zahnarzt sei Luxus, die Heizung bleibe im nasskalten Winter in den meisten Wohnanlagen ausgeschaltet, es sei nicht verwunderlich, wenn bald das Licht in den Cafés ganz ausgeht.⁴⁷ Das erinnert an die doppelte Bedeutung des Wortes Krise im medizinischen Sinne: Es bezeichnet sowohl den Wendepunkt einer Krankheit, in dem es nur noch um Leben oder Tod geht, als auch einen dauerhaften Zustand.⁴⁸ Eine Ungewissheit also, die sich bis in eine unbestimmte Zukunft verlängern kann. Die Krise ist damit längst keine Ausnahme mehr.

III. Schluss

Während in der Weimarer Republik zeitweise ein ökonomischer Ausnahmezustand herrschte, wird deutlich, dass die Austeritätspolitik in Europa nicht auf diese Weise durchgesetzt wurde. Das macht die Entwicklungen in der Eurokrise aber nicht weniger besorgniserregend. Mit großer Mühe und Spitzfindigkeit in den Rechtfertigungen wurden die Maßnahmen insgesamt in verfassungskonformen Verfahren verabschiedet, und auch ihr Inhalt ist nicht auf die Aussetzung von Grundrechten gerichtet. Es lässt sich kein Akteur identifizieren, der als Souverän Entscheidungsmacht an sich reißen konnte. Vielmehr wurden zwischen Brüssel, Berlin und Frankfurt die nationalen und europäischen Exekutiven zulasten der anderen Gewalten gestärkt. Zuletzt sind zentrale Maßnahmen eben nicht auf eine konservative Rückkehr zum *status quo ante* ausgerichtet, sondern sollen erklärtermaßen die ökonomische und politische Struktur der Euro-Länder grundlegend verändern. Sowohl die neuen Institutionen und veränderten Machtstrukturen als auch die sozialen Verhältnisse sind gekommen, um zu bleiben.

Der schon zitierte Jonathan White schlägt vor, diese Entwicklungen als *emergency politics* zu fassen. In expliziter Absetzung vom Ausnahmezustand, dessen Bindung an eine Schmittianische Souveränität White anerkennt, soll so ein Regierungsmodus bezeichnet werden, der auf der Darstellung von politischen Problemen als existentiellen Bedrohungen beruht. Damit würden außerordentliche und dringliche Lösungen legitimiert.⁴⁹ Weiter untersucht White die Schwierigkeiten einer Rückkehr zu einer glaubwürdigen norma-

44 Hierzu Lukas Oberndorfer, *Der Fiskalpakt – Umgehung der „europäischen Verfassung“ und Durchbrechung demokratischer Verfahren?*, *juridikum* 2012, 168 ff.

45 Art. 3 Abs. 2 VSKS (Fiskalpakt).

46 Corporate Europe Observatory, *Austerity forever*, 2011, <https://corporateeurope.org/eu-crisis/2011/09/austerity-forever> (letzter Abruf: 31.10.2016).

47 Früher oder später schalten sie uns auch noch das Licht aus. Ja, den Griechen geht's gut (auf griechisch), 15.9.2016, abrufbar unter: newchannel.gr (letzter Abruf: 30.10.2016).

48 Interview mit Giorgio Agamben, *La crise sans fin comme instrument de pouvoir*, *La Revue des Ressources* v. 11.6.2013, abrufbar unter: larevuedesressources.org (letzter Abruf: 31.1.2016).

49 White (Fn. 9), 312.

len Herrschaft.⁵⁰ Es ist dieser Punkt, in dem eine zentrale Schwäche des Begriffs *emergency politics* deutlich wird: Herrschaft und Autorität werden nun in konstruktivistischen Begriffen der Legitimität und Glaubwürdigkeit verstanden, ohne dass Inhalt und soziale Folgen der Austeritätspolitik zum Gegenstand werden. Der Begriff *emergency politics* stellt hauptsächlich auf die Form der Verabschiedung und Legitimierung von Politik ab. Dem entsprechen die Vorschläge zur Lösung des Problems, die überwiegend auf einer formalistischen Ebene verbleiben: Die Zulassung einer ernstzunehmenden politischen Opposition und eine Repolitisierung der Europäischen Union würden als Gegengift zur Austeritätspolitik schon genügen.⁵¹

Einen anderen Weg eröffnet Lukas Oberndorfer: Die austeritätspolitische Antwort der europäischen Eliten auf die Euro-Krise lasse sich als Teil einer autoritären Wendung des neoliberalen Projekts verstehen.⁵² Unter Rückgriff auf Stephen Gills *Neuen Konstitutionalismus*⁵³ analysiert er, wie die dauerhafte Etablierung rechtlicher Strukturmechanismen innerhalb der Union zu autoritärer Herrschaft führt. Schon in der Phase des neuen Konstitutionalismus seit den 1990er Jahren wurden neoliberale Grundsätze in Verfassungen und Verträgen implementiert – allerdings rückblickend auf eher allgemeine und unverbindliche Weise. Mittlerweile werden diese Grundsätze hingegen detailliert und mit Bindungswirkung ausformuliert und zusätzliche technokratische Institutionen geschaffen, die von demokratischer Politik abgeschirmt sind. Begründet wird dadurch der Begriff des *autoritären Konstitutionalismus*.⁵⁴ Ihm gelingt es, die Verformung der formalen demokratischen Elemente gemeinsam mit denen der Klassenverhältnisse zu beschreiben: Ziel von Austeritätspolitik ist eben nicht nur die Stärkung von technischen und exekutiven Herrschaftsformen, sondern auch der Eingriff in Arbeitsmärkte, in die Machtbalance zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber*innen. Dabei gilt dieses Argument nicht nur auf der nationalen Ebene in den betroffenen Ländern, sondern auch auf der Ebene der europäischen Institutionen. Der Begriff unterstreicht außerdem die Dauerhaftigkeit des neuen Arrangements. Auch wenn der formulierte Handlungsdruck und die Sondertreffen der Regierungschefs mittlerweile der Vergangenheit angehören, führen die verabschiedeten Maßnahmen zu keiner Rückkehr zur vorherigen Situation. Wichtig ist es, die gravierenden sozialen Folgen der europäischen Politik nicht aus den Augen zu verlieren.

Das Fazit ist im Grunde dieses: Eine Erklärung – und schlimmstenfalls Legitimierung – durch das Modell des Ausnahmezustandes hilft in Bezug auf das Krisenregime nicht weiter. Es gilt stattdessen, das Regime anhand von dessen sozialen Folgen zu charakterisieren. Das Modell eines „autoritären Konstitutionalismus“ kann dabei hilfreich sein.

50 Der Folgetext von White, *Authority after Emergency Rule*, *Modern Law Review* 78 (2015), 585 ff.

51 White (Fn. 9), 314.

52 Lukas Oberndorfer, *Vom neuen, über den autoritären, zum progressiven Konstitutionalismus? Paket(e) für Wettbewerbsfähigkeit und europäische Demokratie*, *juridicum* 2013, 76 ff.

53 Vgl. nur Stephen Gill, *European Governance and New Constitutionalism*, *Economic and Monetary Union and alternatives to disciplinary Neoliberalism in Europe*, *New Political Economy* 3 (1998), 5 ff.

54 Oberndorfer bezieht sich mit diesem Begriff außerdem auf Nikos Poulantzas' Beschreibung eines autoritären Etatismus, der zunehmende exekutive Steuerungseingriffe in die Wirtschaft zur Sicherung der kapitalistischen Profite beschreibt, vgl. John Kannankulam, *Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus*, Hamburg 2008.

IV. *Ausblick*

Zuletzt klingt im Begriff des autoritären Konstitutionalismus nach, dass es in der Eurokrise nicht um Verfassungstheorie geht, sondern den Versuch, ein zunehmend krisenanfälliges Wirtschaftssystem zu stabilisieren. Solche Stabilisierungsversuche schaffen gesellschaftliche Ungleichheit und prekäre Lebensverhältnisse. Eine theoretische Analyse unterliegt dem Risiko, in institutionellen und abstrakten Kategorien verfangen zu bleiben. Das wird allein bei den zentralen Begriffen von Demokratie und Legitimität deutlich, die schwerlich auf die Amtskorridore von Brüssel oder Athen reduziert werden können.

Widerstand gegen diese Entwicklungen entzündete sich in konkreten (Alltags-)Situations. Wieder sichtbar wurde er 2015 mit dem *Oxi* im Referendum in Griechenland. Doch blieb das letztlich folgenlos. Indem zentrale Institutionen und Regeln dem Zugriff demokratischer Politik entzogen werden, verschieben sich langfristig die Aussichten für soziale Bewegungen und linke Parteien, die zwischen Einbindung ins System und oppositioneller Haltung zerrieben werden und ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren drohen. Die Suche nach neuen Wegen, erfolgreich gegen diese Verhärtung anzukämpfen, wird uns noch lange begleiten. Sie wird nicht weniger dringlich, wenn die viel lautere Antwort gerade die des Rechtspopulismus zu sein scheint.



Das letzte Mittel.

Ausnahmezustand

Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur

Herausgegeben von Prof. em. Dr. Rüdiger Voigt

2013, 265 S., brosch., 29,- €

ISBN 978-3-8487-0465-1

eISBN 978-3-8452-4771-7

(Staatsverständnisse, Bd. 57)

nomos-shop.de/20908

Der Ausnahmezustand ist das letzte Mittel eines Staates, um seine Rechtsordnung, seine Sicherheit und letztlich seinen Bestand gegen massive Angriffe zu verteidigen. Allerdings ist er nur zur Bewältigung einer extremen, zeitlich begrenzten Gefahrenlage akzeptabel. Dieser Band stellt die staatsrechtlichen, politikwissenschaftlichen und historischen Perspektiven sowie die Sicht der praktischen Politik dar.

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos