

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](http://www.verlagoesterreich.at)  
[www.juridikum.at](http://www.juridikum.at)

VERLAG  
ÖSTERREICH

# Wasser und Demokratie in Europa

Clemens Kaupa

---

Manche MeinungsmacherInnen standen in den letzten Monaten der europaweit laufenden Wasserversorgungs-Initiative ([www.right2water.eu](http://www.right2water.eu)) sowie der auf deren Basis vorgebrachten Kritik an dem Entwurf für eine Konzessionsrichtlinie relativ ratlos gegenüber.<sup>1</sup> Der Entwurf der Konzessionsrichtlinie würde, so der Vorwurf, doch gar keine Privatisierung der Wasserversorgung vorsehen: die Regulierungsziele seien in Wahrheit viel komplizierter und primär technischer Natur. Deswegen werden der Kampagne manchmal unlautere Motive, von Populismus bis Europafeindlichkeit, unterstellt.

Mit ähnlichem Unverständnis waren in den letzten Jahren eine Reihe von europaweiten Kampagnen konfrontiert, vom Engagement gegen den Erstentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie („Bolkestein-Richtlinie“) bishin zur ACTA-Kampagne. In beiden Fällen wurde beklagt, dass die Kampagnen die Komplexität der Regulierungsfragen verkürzt darstellen würden.

Tatsächlich geht eine solche Kritik jedoch an der Realität der Interaktion technokratischer und politischer Prozesse in Europa vorbei. Es stimmt, dass die genannten europäischen Rechtsakte das Ergebnis komplexer Prozesse auf europäischer Ebene sind. Sie sind eine Melange aus Verpflichtungen der europäischen Verträge, der Entscheidungstätigkeit des EuGH sowie politischer Prozesse zwischen der Kommission, den wichtigen Mitgliedstaaten und der einflussreichen Interessensvertretungen. Dies führt dazu, dass solche Rechtsakte vielfach als komplexe technische Maßnahmen verstanden werden, die primär einer Notwendigkeitslogik entsprungen zu sein scheinen. Gerade im europäischen Kontext, wo eine Vielzahl von Institutionen und Mitgliedstaaten involviert sind, können sich politische Fragen leicht in einem Strom von Administrativprozessen auflösen.

Die Aufgabe der Politik ist es jedoch, solche komplexen Prozesse zu strukturieren und politische Grundsatzentscheidungen fassbar zu machen. Die damit einhergehende Komplexitätsreduktion stellt dabei nicht notwendig ein Manko dar, im Gegenteil: wer im Gestrüpp komplexer technokratischer Prozesse die grundsätzlichen politischen Fragen nicht mehr erkennen kann, ist zur politischen Meinungs- und Willensbildung nicht mehr in der Lage. Darüber hinaus stellen die Ergebnisse eines europäischen administrativen Prozesses – wie eben der vorgelegte Entwurf zur Konzessionsrichtlinie – nicht notwendi-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch den Blog-Eintrag von juridikum-Autorin Alice Wagner auf <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/konzessionsrichtlinie-abkehr-vom-wachstum-durch-marktoffnung-modell-der-kommission/#more-754> (1.3.2013).

gerweise der Weisheit letzten Schluss dar. Die Kommission ist dem Druck sowohl der wichtigen Mitgliedstaaten als auch der einflussreichen Lobbies ausgesetzt. Europäische Rechtsakte können daher Partikularinteressen widerspiegeln, die nicht notwendigerweise mit dem öffentlichen Interesse übereinstimmen.

Kampagnen wie etwa die Wasserversorgungs-Initiative zielen darauf ab, die politischen Grundsatzfragen greifbar und verständlich zu machen. Dies ist aus demokratischer Perspektive wichtig, und kann darüber hinaus die europäischen technokratischen Prozesse verbessern. Im gegenwärtigen europäischen System sind derartige Kampagnen mit einer unglaublich vielschichtigen Aufgabe konfrontiert: sie müssen der Komplexität der Themen und der Entscheidungsstrukturen Rechnung tragen, und gleichzeitig die politischen Fragen so prägnant formulieren, dass sie für Menschen in den verschiedenen Mitgliedstaaten gleichermaßen verständlich werden. Die Wasserversorgungs-Initiative versucht etwa zu zeigen, wie sich eine so technische Maßnahme wie die Konzessionsrichtlinie in der Lebensrealität der Menschen unmittelbar auswirken kann. Dementsprechend ist der Populismus-Vorwurf eine Themenverfälschung: entscheidend ist vielmehr, ob die eingesetzte politische Verknappung des Themas legitim ist oder nicht. Dies ist gegeben, wenn die verkürzte Forderung repräsentativ für ein generalisierbares Anliegen ist. Im Fall der Wasserversorgungs-Initiative ist ein solches Anliegen klar erkennbar: es soll auf europäischer Ebene sichergestellt werden dass Kommunen, wenn sie es für vorteilhaft halten, Dienstleistungen der Daseinsvorsorge langfristig öffentlich und gemeinwohl-orientiert durchführen können. Wenn die Richtlinie das gar nicht verhindern will, dann sollte einer Klärung in diesem Sinne wohl nichts im Wege stehen.

Im europäischen System mit seiner komplexen Institutionenstruktur und der national und sprachlich aufgesplitterten Debatte scheinen politische Kampagnen wie etwa die Wasserversorgungs-Initiative darin erfolgreich zu sein, eine Verbindung zwischen den technokratischen Prozessen auf europäischer Ebene und den politischen Anliegen der Menschen in verschiedenen Mitgliedstaaten herzustellen. In der näheren Zukunft werden wir wohl vermehrt derartige Kampagnen sehen, da sich länderübergreifende demokratische Prozesse derzeit kaum anders denken lassen. Anstatt sie als populistisch zu verteufeln, sollten wir vermehrt das demokratie- und europapolitische Potential jener Kampagnen erkennen, die gestaltend in europäische Prozesse eingreifen wollen.

# 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 Solty
- 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. Kettermann,  
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  
Holzleithner (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, grazContext ist Mitglied der VAZ (Vereinigung alternativer  
Zeiten 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“.

# Zur kritischen Rechtswissenschaft

Bericht über den BAKJ-Kongress Leipzig 2012

Angelika Adensamer/Flora Alvarado-Dupuy/Maria Sagmeister

---

Der *Bundesarbeitskreis kritischer Juragruppen (BAKJ)* ist ein Zusammenschluss linker Student\_innengruppen an verschiedenen rechtswissenschaftlichen Fakultäten in Deutschland.<sup>1</sup> Halbjährlich wird von einer dieser Gruppen ein Kongress ausgerichtet, auf dem eine rechtspolitische Fragestellung ein Wochenende lang diskutiert wird.<sup>2</sup> Diese Kongresse bieten Gelegenheit zur Vernetzung kritischer Jurist\_innen. Neben den Diskussionen ist auch die Organisation der BAKJ-Kongresse, die auf Selbstorganisation, kollektiver Mithilfe und der Unterbringung der Teilnehmer\_innen in Hausprojekten beruht, erfrischend. Gerade das Kennenlernen von selbstverwalteten Räumen und die Unterstützung dieser Infrastruktur ist ein wichtiger Teil der Kongresse. Seit einigen Jahren nehmen auch die Student\_innengruppen *recht.links* aus Wien<sup>3</sup> und *recht.kritisch* aus Graz<sup>4</sup> daran teil. Der Kongress vergangenen November fand vom 17.–18.11.2012 in Leipzig statt und drehte sich um die Frage des Selbstverständnisses kritischer Jurist\_innen.

Den Anlass bot ein Strafprozess, der im Vorfeld des Kongresses für heftige Diskussionen innerhalb des BAKJ gesorgt hatte: Die im Umfeld des AKJ Freiburg aktive Anwältin *Tina Gröbmayer* unterstützte einen Kanzleikollegen bei der Verteidigung eines bekannten Rechtsextremen. Dem Beschuldigten wurde versuchter Totschlag vorgeworfen. Er hatte eine Gruppe linker Aktivist\_innen, die sich auf ihn zubewegten, mit dem Auto angefahren. Ein Aktivist wurde dabei schwer verletzt. Obwohl der Angeklagte noch Tage vorher im Internet geschrieben hatte: „Ich warte ja nur drauf, dass einer mal angreift! Dann kann ich ihn endlich mal die Klinge fressen lassen!“,<sup>5</sup> wurde er unter Berufung auf Rechtfertigung durch Notwehr freigesprochen. Durch die Wertung der juristischen Position als neutral versuchte *Tina Gröbmayer*, ihr Engagement zu rechtfertigen. So sagte sie etwa: „Ich habe mich auch schon für Straftäter eingesetzt, die schrecklichere Verbrechen begangen haben als Florian S. und auch da habe ich immer noch den Menschen gesehen“,

---

1 <http://bakj.de> (15.2.2013).

2 Siehe dazu auch den Bericht von *Pichl/Röhner* zur Tagung „Recht und Herrschaft“ in *juridikum* 2011, 278ff.

3 <http://rechtlinks.wordpress.com> (15.2.2013).

4 <http://rechtkritisch.wordpress.com> (15.2.2013).

5 <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/freiburg-neonazi-soll-absichtlich-in-gruppe-von-linken-gerast-sein-a-839505.html> (15.2.2013).

ohne die politische Dimension des Falles erkennen zu wollen.<sup>6</sup> Die Verteidigung eines Rechtsextremen nach einem Angriff auf eine linke Gruppe bedeutet die Verteidigung einer rechtsradikalen Handlung. Durch eine solche Entscheidung positioniert sich die Verteidigung. Sie steht den Antifaschist\_innen (als Opfern) im Prozess gegenüber und handelt im Interesse des Mandanten gegen das ihre. Damit wird auch das Vertrauen linker und antifaschistischer Gruppen und die Bündnisfähigkeit mit denselben gefährdet: Diese müssen darauf vertrauen können, dass kritische Jurist\_innen das Recht als Terrain politischer Auseinandersetzungen wahrnehmen und sich auf ihrer Seite positionieren.

Die Stellungnahmen der verschiedenen AKJ-Gruppen zu dem Fall und den damit verbundenen Fragen lagen weit auseinander. Die meisten wünschten sich eine klare Distanzierung von *Gröbmayer*, nicht zuletzt um die Bündnisfähigkeit des BAKJ mit anderen linken Gruppen aufrecht zu erhalten. Der AKJ Freiburg kritisierte zwar das Engagement der Anwältin in diesem Fall, wollte oder konnte aber dennoch nicht kollektiv als Gruppe die Zusammenarbeit mit der konkreten Anwältin oder ähnlich handelnden Personen ausschließen.<sup>7</sup> Die Mehrheit der AKJ-Gruppen fand jedoch die Verteidigung eines Neonazis und die Entpolitisierung dieser Tätigkeit nicht vereinbar mit dem Verbleib in einem Bündnis kritischer linker Jurist\_innen.<sup>8</sup> Daher wurde schließlich vom BAKJ die Einstellung der Zusammenarbeit mit dem AKJ Freiburg beschlossen.<sup>9</sup>

Auf dem BAKJ-Kongress in Leipzig wurde die Frage nach einem möglichen Selbstverständnis kritischer Jurist\_innen zunächst in Workshops diskutiert. In einem der Workshops wurde versucht, linke Anwält\_innenschaft zu definieren, wobei vor allem über die Auswahl der Mandant\_innen hinsichtlich deren Verortung innerhalb gesellschaftlicher Machtverhältnisse diskutiert wurde. Dabei wurde festgestellt, dass eine abstrakte Definition von Herrschaftsverhältnissen nicht ausreicht, um diese Fragen abschließend zu klären. Vielmehr müsse auf die konkrete Verortung der Subjekte im Bezug auf den jeweiligen Einzelfall abgestellt werden. Menschen, die sich in einer gesellschaftlichen Machtposition befinden, solle dabei nicht das Recht auf Verteidigung abgesprochen werden. Allerdings sollten ausgerechnet kritische Anwält\_innen nicht jede Verteidigung übernehmen. Schließlich seien Personen in marginalisierten Positionen viel eher gefährdet, um ihr Recht gebracht zu werden. Im Falle eines Mangels an Verteidiger\_innen wäre die Frage, ob die praktische Ermöglichung des Rechts auf Verteidigung zB für Neonazis nicht doch die Aufgabe auch von linken Anwält\_innen sein kann, aber sicher neu zu stellen.

In einem anderen Workshop wurde der Frage nachgegangen, was kritische Rechtswissenschaft im Allgemeinen bedeutet. Zu diesem Zweck wurden historische Annäherungen an

---

6 <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/neonazi-mit-linker-anwaeltin-als-strafverteidigerin> (15.2.1013); siehe dazu auch umfassend *Müller*, Bezugspunkt Justiz oder Bezugspunkt Bewegung? Über die Leichtigkeit mit den eigenen Positionen auch Bündnisfähigkeit und emanzipatorische Handlungsmacht zu verlieren, *Forum Recht* 2012, 200.

7 [http://akj-freiburg.de/uploads/pdf/stellungnahme\\_tina\\_201206.pdf](http://akj-freiburg.de/uploads/pdf/stellungnahme_tina_201206.pdf) (3.3.2013).

8 Vgl zB <http://haj.blogspot.de/2012/06/23/stellungnahme> (3.3.2013).

9 <http://haj.blogspot.de/2012/12/04/beschluesse-des-bakj-kongress-leipzig-2012> (3.3.2013).

ein solches Selbstverständnis analysiert. In den auf die Workshops folgenden Plenardiskussionen wurde „kritisch“ als gesellschafts- und herrschaftskritisch definiert, was vor allem das aktive Hinterfragen und Bekämpfen von Herrschaftsverhältnissen und damit die Positionierung auf Seiten von Subalternen impliziert.

In diesem Sinn wurde auch ein politisches Selbstverständnis des BAKJ formuliert: „Wir treten gegen die entpolitisierte Wahrnehmung und den vermeintlich unpolitischen Gebrauch des Rechts ein, bei der dieses als neutral und gerecht erscheint und damit die dahinter liegenden gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen verschleiert. Kritische Rechtswissenschaft bedeutet deshalb für uns, die Machtverhältnisse und Mechanismen im Recht zu analysieren, zu hinterfragen und zu kritisieren. Wir wollen unsere Arbeit dauerhaft für einen gesellschaftlichen Wandel einsetzen, mit dem Ziel, Unterdrückungs- und Ausbeutungsverhältnisse zu überwinden, statt diese einfach nur zu reproduzieren. Dies setzt für uns die aktive Solidarisierung mit emanzipatorischen sozialen Bewegungen voraus.“<sup>10</sup>

Angelika Adensamer, Flora Alvarado-Dupuy und Maria Sagmeister studieren Rechtswissenschaften in Wien und sind Teil der Studierendengruppe recht.links.

---

10 <http://kjl.blogspot.de/2012/12/04/neues-selbstverstaendnis-des-bakj> (3.3.2013).



# Zum neuen deutschen Mediationsgesetz

Zugleich eine Besprechung der Kommentare von *Greger/Unberath*<sup>1</sup> und *Fritz/Pielsticker*<sup>2</sup>

Martin Risak

---

## 1. Hintergrund und Entstehungsgeschichte

Der Anwendungsbereich der bis zum 21.5.2011 umzusetzenden EU-MediationsRL 2008/52/EG<sup>3</sup> ist aus Kompetenzgründen eng und erstreckt sich nur auf die Mediation grenzüberschreitender Streitigkeiten in Zivil- und Handelssachen. Sie möchte jedoch darüber hinaus einen Anstoß bieten, entsprechende Regelungen auch für rein nationale Mediationsverfahren zu erlassen.<sup>4</sup> Von ihrem Umfang her ist die RL schlank: Neben der Definition von Mediation und Mediator\_innen regelt sie nur einige Grundfragen (Verschwiegenheit, Vollstreckbarkeit von in der Mediation erzielten Vereinbarungen, Auswirkung von Mediationsverfahren auf die Verjährungsfristen, Qualitätskontrolle der Erbringung von Mediationsdiensten).

Österreich setzte die MediationsRL, soweit im Hinblick auf die Regelung der Mediation durch das 2004 in Kraft getretene ZivMedG noch Umsetzungsbedarf bestand, durch die Erlassung des EU-MediatG<sup>5</sup> im April 2011 um. Deutschland brauchte für die Umsetzung der MediationsRL etwas länger – das Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Formen der außergerichtlichen Konfliktbeilegung,<sup>6</sup> das als Herzstück das Mediationsgesetz (in Folge MediationsG) enthält, wurde erst am 25.7.2012 kundgemacht. Dem liegt folgende Entwicklung zu Grunde:

Vor dem MediationsG wurde in Deutschland zwar Mediation praktiziert, es fehlte jedoch an ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen, insb an einem gesetzlich definierten Begriffsverständnis und einem Berufsbild.<sup>7</sup> Nichtsdestotrotz hatte sich nicht nur eine aktive private Mediationsszene entwickelt, sondern wurden seit 2002 in zahlreichen Ländern Modellprojekte im Rahmen der Gerichtsbarkeit durchgeführt: Verfahrensparteien

---

1 MediationsG – Recht der alternativen Konfliktlösung, Verlag C.H. Beck, München 2012, XVII + 343 Seiten, geb. € 59,-.

2 Mediationsgesetz – Kommentar, Handbuch, Mustertexte, Luchterhand Verlag, 2013, 1092 Seiten, kart. € 69,- (inkl online-Zugang).

3 RL über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, ABl EU L 136 vom 25.4.2008.

4 Vgl Erwägungsgrund 8: „... den Mitgliedstaaten sollte es jedoch freistehen, diese Bestimmungen auch auf interne Mediationsverfahren anzuwenden.“

5 BG über bestimmte Aspekte der grenzüberschreitenden Mediation in Zivil- und Handelssachen in der Europäischen Union, BGBl I 2011/21.

6 (Deutsches) BGBl I 2012/35; online unter [www.bgbl.de](http://www.bgbl.de).

7 Dazu insb Hess, in *HessHaft/Schliefen*, Handbuch Mediation<sup>2</sup> (2009) § 43.

wurde Mediation durch – in der Sache nicht entscheidende – Richter\_innen angeboten; diese gerichtssinterne „Richter\_innen-Mediation“ stellte ein auch international wahrgenommenes deutsches Spezifikum dar.<sup>8</sup>

Streitpunkt bei der seit dem In-Kraft-Treten der MediationsRL vier Jahre in Anspruch nehmenden deutschen Gesetzesentstehung war dann auch wesentlich die gesetzliche Verankerung dieser gerichtssinternen Mediation. Sie war im ursprünglichen Regierungsentwurf vorgesehen, entfiel dann aber nach Beratungen im Rechtsausschuss des Bundestages. Stattdessen sollte das bisher praktizierte „Güterichter\_innen“-Modell außerhalb des MediationsG weitergeführt werden. Nach einstimmiger Verabschiedung im Bundestag legte sich jedoch die Länderkammer, der Bundesrat, quer und verlangte die Einberufung des Vermittlungsausschusses. Dieser stellte in der Folge klar, dass Güterichter\_innen alle Methoden der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation einsetzen können, womit das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss kam. Die Verkündung des MediationsG im BGBl erfolgte am 25.7.2012 und es trat gem dessen § 9 am folgenden Tag, dh am 26.7.2012, in Kraft.<sup>9</sup>

## 2. Wesentliche Inhalte

### 2.1. Anwendungsbereich

Das MediationsG geht in mehrfacher Weise über die MediationsRL hinaus: Einerseits umfasst es grenzüberschreitende Sachverhalte ebenso wie rein nationale, und andererseits ist es nicht auf Zivil- und Handelssachen beschränkt. Das MediationsG regelt daher auch die Mediation von Konflikten, die nicht im Zivilrechtsweg durchgesetzt werden können. Dies betrifft den außerrechtlichen Bereich (zB die Verbesserung der Zusammenarbeit in einem Betrieb) ebenso wie Regelungskonflikte (zB den Abschluss von Betriebsvereinbarungen oder Kollektivverträgen) und das öffentliche Recht.

### 2.2. Aufbau des Gesetzes

Das MediationsG ist Teil des Gesetzes zur Förderung der Mediation und anderer Formen der außergerichtlichen Konfliktbeilegung. Dieses „Artikelgesetz“ enthält daneben Änderungen in den Verfahrensgesetzen, darunter in der Zivilprozessordnung (dZPO) sowie im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG). Diese betreffen im Wesentlichen Angaben in der Klagschrift zum ADR<sup>10</sup>-Versuch, die Verweisung zu Güterichter\_innen und den Vorschlag eines gerichtsexternen ADR-Verfahrens. Weiters kam es zu einer Änderung des Kostengesetze

---

8 Alexander/Gottwald/Trenczek, Mediation in Germany: The Long and Winding Road, in *Alexander*, Global Trends in Mediation<sup>2</sup> (2006) 223 (254); Greger, in *Greger/Unberath*, MediationsG (2012) Teil 1 Rz 126.

9 Dazu mZn Greger, in *Greger/Unberath*, MediationsG, Teil 1 Rz 118 ff; Fritz, in *Fritz/Pielstricker*, MediatG (2013) Einl, Rz 60.

10 Alternative Dispute Resolution – Alternative Konfliktbeilegung.

betreffend der möglichen Reduktion von Verfahrenskosten bei außergerichtlicher Konfliktbeilegung (zu alledem Pkt 3).

Das MediationsG selbst ist sehr schlank und umfasst inklusive der Übergangsbestimmungen gerade neun doch recht vollgepackte Paragraphen. Es definiert in § 1 die Begriffe „Mediation“ und „Mediator\_in“, enthält Verfahrensbestimmungen (§ 2, insb Auswahl, Freiwilligkeit, Allparteilichkeit, Verhaltenspflichten der Mediator\_innen) sowie Regelungen über die Unabhängigkeit und Neutralität (§ 3), die Verschwiegenheit der Mediator\_innen (§ 4), die Aus- und Fortbildung samt Schaffung eines/r „zertifizierten Mediator\_in“ (§§ 5 f) sowie die Ermöglichung wissenschaftlicher Forschungsvorhaben und der finanziellen Förderung der Mediation (§ 7). Das Gesetz ist weiters bis zum 26.7.2017 durch die Bundesregierung zu evaluieren (§ 8). § 9 enthält eine Übergangsbestimmung zur Richter\_innenmediation, die bis zum 1.8.2013 in alter Form weiterhin durchgeführt werden. Danach ist nur mehr das neu eingeführte „Güterichter\_innen-Modell“ zulässig (dazu Pkt 3.2.).

### 2.3. Begriffsbestimmungen

Nach § 1 Abs 1 MediationsG ist die Mediation ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem die Parteien<sup>11</sup> mithilfe eines oder mehrerer Mediator\_innen<sup>12</sup> freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung des Konfliktes anstreben. Damit in einem engen Zusammenhang steht die Definition des/der Mediator\_in in Abs 2, dernach diese/r eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis ist, die die Parteien durch die Mediation führt.

Diese ineinander verzahnten Definitionen, die sich stark, aber nicht ausschließlich<sup>13</sup> an Art 3 MediationsRL orientieren, weisen demnach als Wesensmerkmale folgende auf: die Beteiligung von Dritten (Mediator\_innen), die durch das Verfahren „führen“, deren Vertraulichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sowie mangelnde Entscheidungsbefugnis. Dazu kommen die Strukturiertheit des Verfahrens, das Ziel der einvernehmlichen Konfliktlösung, die Freiwilligkeit und Eigenverantwortlichkeit der Parteien. In der Lit<sup>14</sup> wird zu Recht darauf verwiesen, dass die Vertraulichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität dispositive Anforderungen an das Mediationsverfahren seien, dh die Parteien können darauf verzichten.

In der Literatur wird zwischen unterschiedlichen *Mediationsmodellen* unterschieden, die insb auf das Rollenverständnis der Mediator\_innen abstellen.<sup>15</sup> Praktisch ist dies auch deshalb von Bedeutung, da je nach verfolgtem Modell, Mediator\_innen bestimmte Inter-

11 In der Mediationsliteratur wird idR das Kunstwort „Mediand\_innen“ verwendet – hier wird der Terminologie des MediationsG gefolgt, die übrigens auch jener des ZivMediatG und der MediationsRL entspricht.

12 Damit wird die Co-Mediation ausdrücklich im G verankert, vgl *Fritz*, in *Fritz/Pielstricker*, MediationsG § 1 Rz 30.

13 So findet sich die Vertraulichkeit nicht in der Definition, sondern erst später als dispositive Regelung in Art 7. Die RL schließt eine Mediation durch Richter\_innen nicht aus, das MediationsG findet hingegen – anders als im Regierungsentwurf – auf diese keine Anwendung und regelt diese in den Prozessgesetzen (Güterichter\_innen).

14 *Greger*, in *Greger/Unberath*, MediationsG § 1 Rz 4, 45.

15 Siehe bspw *Alexander*, *The Mediation Metamodel – Understanding Practice*, *Conflict Resolution Quarterly* 2008, 97; *Dörflinger-Kashman*, *Modelle von Mediation: Orientierung beim Navigieren in unbekanntem Gewässern, perspektive mediation* 2011, 14; *Kracht*, in *Haft/Schlieffen*, *Handbuch Mediation*<sup>2</sup> § 12 Rz 102 ff.

ventionen (nicht) vornehmen dürfen: Nach dem „faciliativen“ (auch: klassischen oder passiven) Modell weisen Mediator\_innen in erster Linie Prozesskompetenz auf und unterstützen die Konfliktparteien dadurch, dass sie deren Kommunikation und die kreative Lösungsfindung fördern. Nach evaluativen (auch: aktiven) Modellen haben Mediator\_innen daneben auch Sachkompetenz und dürfen auch Bewertungen von Sach- und Rechtsfragen für die Parteien vornehmen.

Das österreichische ZivMediatG weist schon in der Definition von Mediation darauf hin, dass Mediator\_innen die Kommunikation zwischen den Parteien fördern; im MediationsG findet sich der Hinweis darauf nur in den Verfahrensvorschriften, wonach Mediator\_innen die Kommunikation der Parteien fördern. Für Österreich wird diese Bezugnahme auf die Kommunikationsförderung schon in der Begriffsdefinition als Indiz dafür gesehen, dass ein faciliatives Mediationsmodell beabsichtigt sei<sup>16</sup> und damit die evaluative Mediation nicht zulässig sein soll. Für Deutschland wird hingegen die Zulässigkeit auch evaluativer Techniken, die über eine bloße Förderung der Kommunikation hinausgehen, vertreten.<sup>17</sup> Begründen läßt sich dies nicht nur mit systematischen Argumenten, sondern vor allem mit dem mE sinnvollen methodenoffenen Zugang des MediationsG, der aus dessen Gesetzesmaterialien hervorleuchtet: „*Mediation ist ein Verfahren, das noch stark in der Entwicklung begriffen ist. Von einem bereits klar umrissenen Berufsbild kann noch nicht ausgegangen werden, ...*“.<sup>18</sup>

## 2.4. Verfahrensregelungen

Hinsichtlich des Verfahrens wird die *Freiwilligkeit* der Teilnahme sowie der *Einfluss* der Parteien auf die *Gestaltung des Verfahrens* an mehreren Stellen angesprochen: Die Parteien wählen selbst den/die Mediator\_in aus (§ 2 Abs 1), Dritte dürfen nur mit Zustimmung aller Parteien in das Verfahren einbezogen werden (Abs 4) und Einzelgespräche (*caucus*) sind nur mit allseitiger Zustimmung möglich.<sup>19</sup> Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die jederzeitige Beendbarkeit der Mediation durch die Parteien.

Ein weiteres wichtiges Element ist die *Informiertheit* der Parteien: Sie müssen die Grundsätze und den Ablauf des Mediationsverfahrens verstanden haben (§ 2 Abs 2), im Falle einer Einigung sollen die Parteien eine Vereinbarung in Kenntnis der Sachlage treffen und ihren Inhalt verstehen (Abs 6 leg cit, zur diesbezüglichen Verantwortlichkeit der Mediator\_innen sogleich).

Hinsichtlich der *Rolle der Mediator\_innen* im Verfahren hält das MediationsG fest, dass diese allen Parteien gleichermaßen verpflichtet sind (Grundsatz der Allparteilichkeit), sie haben die Kommunikation der Parteien zu fördern und zu gewährleisten, dass diese in angemessener und fairer Weise in die Mediation eingebunden sind (§ 2 Abs 4). Mediator\_in-

---

16 Mattl/Prokop-Zischka/Ferz, Mediation in Austria, in Alexander, Global Trends in Mediation 65 (67).

17 Greger, in Greger/Unberath, MediationsG § 1 Rz 37.

18 BT-Drucksache 17/5335, <http://dipbt.bundestag.de/dipbt/17/053/1705335.pdf> (2.2.2013).

19 Anders als im ZivMediatG ist diese Möglichkeit ausdrücklich angesprochen, was die Legitimität der bisweilen umstrittenen Einzelgespräche klarstellt.

nen sind für die Informiertheit der Parteien verantwortlich und haben diese, wenn sie ohne fachliche Beratung teilnehmen, auf die Möglichkeit der Prüfung einer allfälligen Vereinbarung durch externe Berater\_innen hinzuweisen. Besonderes Augenmerk ist auf die Freiwilligkeit der Teilnahme zu legen, womit auch die Problematik von Machtungleichgewichten angesprochen ist. In diesem Zusammenhang wird insb im Hinblick auf den Grundsatz der Allparteilichkeit mE zu Recht vertreten, dass Mediator\_innen zu Ausgleichsmaßnahmen bei einer im Bezug auf die Durchführung des Verfahrens unterlegenen Partei verpflichtet sind.<sup>20</sup>

## 2.5. Neutralität und Unabhängigkeit

Schon in der Definition des § 1 MediationsG ist die Unabhängigkeit und Neutralität der Mediator\_innen angesprochen. *Unabhängigkeit* bedeutet, dass der/die Mediator\_in frei von Bindungen gegenüber den Parteien, dem Verhandlungsgegenstand oder einem bestimmten Ergebnis ist.<sup>21</sup> *Neutralität* erfordert eine unparteiische Führung des Mediationsverfahrens, die allen Parteien in gleichem Maße gerecht wird. Von Mediator\_innen wird dabei aber keine emotionale Abstinenz, sondern eine beidseitige Zuwendung verlangt, die im Begriff der Allparteilichkeit zum Ausdruck kommen soll.<sup>22</sup> Jedenfalls unzulässig ist nach § 3 Abs 2 das mediatorische Tätigwerden von Personen, die vor der Mediation in derselben Sache für eine Partei tätig gewesen sind. Mediator\_innen dürfen auch nicht während oder nach der Mediation für eine Partei in derselben Sache tätig werden. Bei allen anderen Umständen, die die Unabhängigkeit und Neutralität in Frage stellen können, steht es den Parteien frei, nach deren Offenlegung ausdrücklich einer Verwendung als Mediator\_in zustimmen (Abs 1 leg cit). Ein derartiger Umstand ist in § 3 Abs 3 und 4 MediationsG explizit geregelt: Eine Person darf nicht als Mediator\_in tätig werden, wenn eine mit ihr/ihm in derselben Berufsausübungs- oder Bürogemeinschaft verbundene andere Person vor der Mediation in derselben Sache für eine Partei tätig gewesen ist. Eine solche andere Person darf auch nicht während oder nach der Mediation für eine Partei in derselben Sache tätig werden. Auch in diesem Fall können die Parteien sich im Einzelfall nach umfassender Information mit einer Verwendung dieses/dieser Mediator\_in einverstanden erklären, wenn nicht Belange der Rechtspflege dem entgegenstehen.

## 2.6. Verschwiegenheit

Mediator\_innen und die in die Durchführung des Mediationsverfahrens eingebundenen Personen sind gem § 4 MediationsG zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit gesetzlich nichts anderes geregelt ist.<sup>23</sup> Diese Pflicht bezieht sich auf alles, was ihnen in Ausübung ihrer Tätigkeit bekannt geworden ist. Die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht resultiert

<sup>20</sup> Unberath, in Greger/Unberath, MediationsG § 2 Rz 156; vgl Montadal/Kals, Mediation<sup>2</sup> (2007) 50.

<sup>21</sup> Greger, in Greger/Unberath, MediationsG § 3 Rz 9.

<sup>22</sup> Greger, in Greger/Unberath, MediationsG § 3 Rz 36.

<sup>23</sup> Nach § 4 Z 1–3 MediationsG bestehen davon nur sehr enge Ausnahmen (Notwendigkeit für Vollstreckung der Abschlussvereinbarung, ordre public, mangelndes Geheimhaltungsinteresse).

in einem Zeugnisverweigerungsrecht<sup>24</sup> im Zivilprozess. Nach § 838 Abs 1 Z 6 dZPO sind nämlich Personen zur Zeugnisverweigerung berechtigt, denen kraft ihres Amtes Tatsachen anvertraut sind, deren Geheimhaltung durch gesetzliche Vorschriften geschützt ist.<sup>25</sup> Ebenso wie im ZivMediatG und in der MediationsRL fehlt es an einer Verschwiegenheitspflicht der Parteien.<sup>26</sup> Für diese muss die Verschwiegenheit vertraglich vereinbart werden und wird eine Absicherung mit Konventionalstrafe empfohlen. Dabei ist zu beachten, dass auch in Deutschland weder für einen Bruch der gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht durch Mediator\_innen noch für nur vertraglich gebundene Mediant\_innen weitgehende Beweisverwertungsverbote vertreten werden.<sup>27</sup>

## 2.7. Qualitätskontrolle

Zur Sicherstellung der Qualität von Mediation haben Mediator\_innen in eigener Verantwortung durch eine geeignete Ausbildung und eine regelmäßige Fortbildung sicherzustellen, dass sie über theoretische Kenntnisse sowie praktische Erfahrungen verfügen, um die Parteien in sachkundiger Weise durch die Mediation führen zu können (§ 5 Abs 1 MediationsG). Sie sind verpflichtet, die Parteien auf deren Verlangen über ihren fachlichen Hintergrund, ihre Ausbildung und Erfahrung auf dem Gebiet der Mediation zu informieren (§ 3 Abs 4 MediationsG).

Hinsichtlich der Ausbildung selbst hält sich das MediationsG sehr zurück und legt insb weder eine bestimmte Dauer fest, noch sieht es eine Zulassung oder sonstige öffentliche Qualitätskontrolle von Ausbildungseinrichtungen vor. In § 5 Abs 1 wird in einer demonstrativen Aufzählung lediglich festgelegt, welche Inhalte eine geeignete Ausbildung „insbesondere“ zu vermitteln hat:

1. Kenntnisse über Grundlagen der Mediation sowie deren Ablauf und Rahmenbedingungen,
2. Verhandlungs- und Kommunikationstechniken,
3. Konfliktkompetenz,
4. Kenntnisse über das Recht der Mediation sowie über die Rolle des Rechts in der Mediation sowie
5. praktische Übungen, Rollenspiele und Supervision.

Im Rechtsausschuss des Bundestages kam es zur Einführung einer zweiten Kategorie von Mediator\_innen, den *zertifizierten Mediator\_innen*. Als solche(r) darf sich bezeichnen, wer eine Ausbildung abgeschlossen hat, die den Anforderungen entspricht, die sich in einer noch zu erlassenden Verordnung des (deutschen) Bundesministeriums der Justiz

---

24 Von diesen muss wegen der Verpflichtung zur Verschwiegenheit nach § 4 Abs 1 MediationsG Gebrauch gemacht werden soweit keine Entbindung durch die Parteien erfolgte.

25 Dies gilt auch durch Verweisung für das Verwaltungs- und Sozialgerichtsprozess: § 86 Abs 1 VwGO, § 103 SGG.

26 Anders insb Art 9 f des UNICITRAL Model Law on International Commercial Conciliation ([http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/ml-conc/03-90953\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/ml-conc/03-90953_Ebook.pdf), 2.2.2013), das weder in Österreich noch in Deutschland als Vorbild für deren Mediationsgesetze gedient hat.

27 Greger, in Greger/Unberath, MediationsG § 4 Rz 40 ff, 61 ff.

finden sollen<sup>28</sup>. Anders als im österreichischen ZivMediatG ist weder eine Zulassung von Ausbildungseinrichtungen noch eine Eintragung in staatliche Liste öä vorgesehen – bei Erfüllung der in der Verordnung festgelegten Voraussetzungen hat der/die Mediator\_in das unmittelbare Recht die Bezeichnung „zertifizierte(r) Mediator\_in“ zu führen.

### 3. Änderungen in Prozessgesetzen

#### 3.1. Mediationsfördernde Maßnahmen

In den Prozessordnungen (§ 253 Abs 3 dZPO) wurde vorgesehen, dass eine *Klageschrift* nunmehr eine Angabe zu enthalten hat, ob der Klageerhebung der Versuch einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorausgegangen ist, sowie die Äußerung dazu, ob einem solchen Verfahren Gründe entgegenstehen.

Ähnlich wie in Österreich (§ 204 Abs 1 ZPO) kann auch nach deutschem Recht das Gericht den Parteien eine Mediation oder ein anderes Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung *vorschlagen*. Entscheiden sich die Parteien zur Durchführung eines solchen Verfahrens, ordnet das Gericht das Ruhen des Verfahrens an. Lediglich in § 156 Abs 1 FamFG ist eine Anordnung des Gerichts vorgesehen, dass die Eltern einzeln oder gemeinsam an einem kostenfreien *Informationsgespräch* über Mediation oder eine sonstige Möglichkeit der außergerichtlichen Konfliktbeilegung bei einer vom Gericht benannten Person oder Stelle teilnehmen und darüber eine Bestätigung vorlegen müssen.

(Bescheidene) *Kostenanreize* sollen durch gesetzt werden, dass Landesregierungen ermächtigt werden, durch Verordnung festzulegen, dass Gerichtsgebühren ermäßigt werden oder entfallen können, wenn das gesamte Verfahren nach einer Mediation oder nach einem anderen Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung beendet wird.<sup>29</sup>

#### 3.2. Güterichter\_innen

Seit 2002 haben zahlreiche deutsche Bundesländer im Detail unterschiedliche Modellversuche durchgeführt, bei denen nicht für die Entscheidung des Rechtsstreits zuständige Richter\_innen damit betraut wurden, die Parteien mit Hilfe der Mediation bei einer selbstverantworteten Lösungsfindung zu unterstützen. Während der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Bundesregierung<sup>30</sup> diese „gerichtsinterne Mediation“ noch dem MediationsG unterwerfen wollte, wurde diese dann aber aus dessen Geltungsbereich herausgenommen und in den Prozessordnungen als „Güterichter\_innen-Modell“ geregelt: Nach § 278 Abs 5 dZPO<sup>31</sup> kann das Gericht die Parteien für die Güteverhandlung sowie

<sup>28</sup> Im G findet sich lediglich eine Liste von Kerninhalten, der vom Rechtsausschuss vorgeschlagene Ausbildungsplan ist hingegen schon sehr konkret; siehe Greger, in Greger/Unberath, MediationsG § 6 Rz 10.

<sup>29</sup> § 278 GerichtskostenG.

<sup>30</sup> BT-Drucksache 17/5335.

<sup>31</sup> Ähnlich § 36 Abs 5 FamFG, § 54 ArbGG. Auf Grund von Verweisungen gilt das Güterichter\_innen-Modell auch für das Verfahren vor den Verwaltungs-, Sozial-, Finanz- und Patentgerichten, somit für alle Verfahrensordnungen außerhalb der dStPO.

für weitere Güteversuche vor eine/n hierfür bestimmte/n und nicht entscheidungsbefugte/n Richter\_in (Güterichter\_in) verweisen. Der/die Güterichter\_in kann alle Methoden der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation einsetzen.

Güterichter\_innen agieren daher in ihrer Rolle als Rechtsprechungsorgane und unterliegen nicht dem MediationsG. Hinsichtlich der gewählten Methode haben sie völlige Freiheit bei der Verhandlungsgestaltung, diese ist mit den Parteien je nach den Gegebenheiten des Falles und von deren Bedürfnissen zu vereinbaren. Damit ist ein weiter Spielraum eröffnet, was in der Praxis wohl zur Entwicklung von hybriden Modellen führen wird, die den Status und die Kompetenz der Richter\_innen in vollen Ausmaß ausschöpfen können. Eine Fixierung bloß auf Mediation würde dem nicht gerecht, nur als Mediator\_innen agierende Richter\_innen könnten nicht auch vorläufige Bewertungen der Rechtslage abgeben oder Schlichtungsvorschläge unterbreiten.<sup>32</sup> So wird schon jetzt in der Lit ein mögliches Kontinuum innerhalb eines Verfahrens von einer zurückhaltenden, eher moderierenden Rolle bis hin zu einer auch einen starken inhaltlichen Aspekt aufweisenden Schlichter\_innenrolle angesprochen.<sup>33</sup>

#### 4. Vollstreckbarkeit und Verjährung

Das neue deutsche Gesetz enthält zu zwei Themen keine expliziten Normen, die in der MediationsRL angesprochen sind. Dies betrifft die Vollstreckbarkeit einer im Mediationsverfahren erzielten Vereinbarung sowie die Auswirkungen der Mediation auf Verjährungsfristen.

Nach Art 6 MediationsRL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass von den Parteien die *Vollstreckbarmachung* des Inhalts einer in einem Mediationsverfahren erzielten schriftlichen Vereinbarung bewirkt werden kann. Während es in Österreich in Umsetzung dieser Verpflichtung zur Einfügung eines neuen § 433a über den prätorischen Mediationsvergleich in die ZPO kam,<sup>34</sup> wurde in Deutschland von einer diesbezüglichen Spezialbestimmung abgesehen, da man glaubt mit dem bestehenden Instrumentarium das Auslangen zu finden. Der Entwurf der Bundesregierung enthielt zwar noch einen § 796d dZPO „Vollstreckbarerklärung der Mediationsvereinbarung“, der jedoch dann vom Rechtsausschuss abgelehnt und auch vom Bundestag nicht übernommen wurde. Begründet wurde dies mit dem Hinweis darauf, dass für die Umsetzungsverpflichtung die vollstreckbare notarielle Urkunde (§ 794 Abs 1 Z 5 dZPO) sowie der Anwaltsvergleich (Z 4b leg cit) ausreichen würden.<sup>35</sup>

Nach Art 6 MediationsRL haben die MS sicherzustellen, dass die Parteien eines Mediationsverfahrens im Anschluss daran nicht durch das Ablaufende der *Verjährungsfristen* während des Mediationsverfahrens gehindert werden, ein Gerichts- oder Schiedsverfahren

---

32 So Greger, in Greger/Unberath, MediationsG, Teil 4 Rz 98 zu den Möglichkeiten der neuen Güterichter\_innen.

33 Vgl Greger, in Greger/Unberath, MediationsG, Teil 4 Rz 98 f.

34 Siehe dazu Frauenberger/Risak, Der prätorische Mediationsvergleich, ÖJZ 2012, 798.

35 So wohl auch die hL. Greger, in Greger/Unberath, MediationsG § 3 Rz 337 mN auch abweichender Lit.



ren hinsichtlich derselben Streitigkeit einzuleiten. Österreich hat dezidierte Bestimmungen in § 22 ZivMediatG sowie in § 4 EU-MediatG aufgenommen, während der deutsche Bundestag keinen Regelungsbedarf sah. Die Verjährung sei bereits nach geltendem Recht gem § 203 Satz 1 BGB gehemmt, wenn zwischen den Parteien Verhandlungen über einen Anspruch schweben, wobei eine Mediation eine derartige Verhandlung darstellt.<sup>36</sup>

## 5. Buchrezension

Der deutsche Publikationsmarkt hat auf das neue MediatG unverzüglich reagiert und zahlreiche Bücher im Gefolge der Erlassung des MediationsG herausgebracht. Zwei davon, die für Personen mit Interesse nicht nur am deutschen Gesetz, sondern an Mediation und deren rechtlicher Regelung generell von Bedeutung sein können, sind die Kommentare von *Greger/Unberath*<sup>37</sup> und *Fritz/Pielsticker*<sup>38</sup>. Beide wurden bei der Abfassung dieses Beitrages verwendet und haben sich dabei bewährt. Gemeinsam ist ihnen, dass sie sich – entgegen ihres zu kurz gegriffenen (Haupt-)Titels – nicht auf die bloße Kommentierung des MediationsG beschränken, sondern auf unterschiedliche Art versuchen, alle relevanten rechtlichen Aspekte der Mediation sowie andere Formen alternativer Streitbeilegung in Deutschland abzudecken.

Der Kommentar von *Greger/Unberath*, den wohl herausragenden in diesem Bereich tätigen deutschen Rechtswissenschaftlern, führt zu Recht den Untertitel „Recht der alternativen Konfliktlösung“. Er ist in jeder Hinsicht gut gelungen – dies betrifft nicht nur die hohe wissenschaftliche Qualität sowohl in juristischer als auch mediationstheoretischer Hinsicht sondern auch die allgemeine Lesbarkeit des Buches. Die Gliederung in fünf Teile überzeugt: Einleitung; Kommentierung des MediationsG; systematische Darstellung des Rechts der alternativen Konfliktlösung; die Schnittstelle der alternativen Konfliktlösung und dem Gerichtsverfahren; sowie internationale Aspekte.

Das von *Pielsticker* und *Fritz* herausgegebene Werk unterscheidet sich davon durch die aus der (Mediations-)Praxis kommende breitere Autor\_innenschaft und die auch wohl dadurch stärker praxisorientierte Ausrichtung. Hier wird nicht nur das MediationsG in klassischer Form kommentiert, sondern alle in dessen Gefolge geänderten Normen. Der zweite, rund 300 Seiten umfassende, Teil des Buches besteht dann aber aus eher lehrbuchhaften, sehr umfassenden Abschnitten über die Methodik und Anwendungsbereiche der Mediation sowie über andere Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung. Damit hat man dann eigentlich zwei recht unterschiedliche Bücher in einem Band in der Hand – ein Umstand der nicht für alle Käufer\_innen ein Mehrwert sein mag.

Dr. Martin Risak ist ao. Universitätsprofessor am Institut für Arbeits- und Sozialrecht mit einem Forschungsschwerpunkt ua im Recht der Alternativen Konfliktbeilegung; martin.risak@univie.ac.at.

36 BT-Drucksache 17/5335, A. II.; dazu *Fritz*, in *Fritz/Pielsticker*, MediationsG, ZPO Einf Rz 5.

37 MediationsG – Recht der alternativen Konfliktlösung, Verlag C.H. Beck, München 2012, XVII + 343 Seiten, geb. € 59,-.

38 Mediationsgesetz – Kommentar, Handbuch, Mustertexte, Luchterhand Verlag, 2013, 1092 Seiten, kart. € 69,- (inkl online-Zugang).

# „You cannot silence us!“<sup>1</sup>

## Zum Refugee Protest Camp Vienna und den politischen Rechten von Flüchtlingen in Österreich<sup>2</sup>

Flora Alvarado-Dupuy

---

### 1. Einleitung

Als *Refugee Protest Camp Vienna* bezeichnet sich eine Bewegung, die als Protestmarsch begann und deren derzeitiges Zentrum eine Gruppe von Flüchtlingen ist, die in der Votivkirche in Wien kampieren und wiederholt Hungerstreik halten (so der Stand der Dinge zu Redaktionsschluss). Dieser Beitrag soll die bisherige Geschichte der Bewegung nacherzählen. Danach soll sowohl auf grundrechtlicher wie asyl- und fremdenrechtlicher Ebene geprüft werden, wie es um die politischen Rechte von Flüchtlingen in Österreich bestellt ist. Dabei soll aufgezeigt werden, dass ihnen das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zwar beschränkt zukommt, eine Reihe von Bestimmungen jedoch die Ausübung dieses Rechtes mittelbar einschränken. Abschließend soll dargestellt werden, dass die Bewegung mit diesen Einschränkungen gebrochen und sich politische Subjektivität erkämpft hat.

In den Medien wurden immer wieder die beiden Gruppen der passiv-getriebenen Flüchtlinge und der manipulativen, weiß imaginierten Aktivist\_innen konstruiert. Diese Darstellung ist auf mehrfache Weise rassistisch: Einerseits wird dadurch verdeckt, dass viele der Unterstützer\_innen Migrationshintergrund haben, andererseits sind die Flüchtlinge keine hilflose, abhängige Verschubmasse, sondern politische Akteur\_innen. Sie bezeichnen sich daher selbst als *Refugee Activists*.<sup>3</sup>

### 2. Eine Chronologie der Ereignisse

Das Refugee Protest Camp ist nicht der erste Protest von Flüchtlingen in Österreich: Es steht in der Tradition von unzähligen individuellen und kollektiven Akten des Widerstands.<sup>4</sup> Im Vorfeld der Proteste etwa hatten somalische Flüchtlinge schon im Oktober

---

1 Titel des Aufrufs zu einer Solidaritätskundgebung für das Refugee Protest Camp am 10. Jänner 2013.

2 Mein herzlicher Dank für die spannenden Diskussionen und die umfassende Unterstützung gilt Elisabeth Holzleithner, Ines Rössl und Joachim Stern und den interviewten Refugee Activists und Unterstützer\_innen.

3 Vgl den Blog der Bewegung: [refugeecampvienna.noblogs.org](http://refugeecampvienna.noblogs.org).

4 Allein im Jänner 2013 befanden sich laut einem Refugee Activist die Häftlinge eines gesamten Stockwerks des Polizeianhaltezentrum am Hernalser Gürtel im Hungerstreik, [www.youtube.com/watch?v=3vhqLqFKK00](http://www.youtube.com/watch?v=3vhqLqFKK00), „Ein Aktivist der Refugeeproteste in Wien spricht über das System Schubhaft“ (13.1.2013).

2012 fünfzig Stunden lang vor dem Parlament kampiert, um auf Missstände im Asylrecht aufmerksam zu machen.<sup>5</sup> Auch europaweit sind derzeit in vielen Ländern ähnliche Bewegungen im Gange, die sich vermehrt vernetzen.<sup>6</sup> Das führte zur Organisierung des *Refugee Struggle Congress* in München Anfang März 2013.<sup>7</sup>

Der Refugee Protest begann mit einer Demonstration am 10. November 2012, an der etwa 100 Asylsuchende aus der Betreuungseinrichtung in Traiskirchen teilnahmen.<sup>8</sup> Zwei Wochen später, am 24. November 2012, marschierten im Rahmen eines Protestmarsches rund 200 Flüchtlinge die 35 km zu Fuß von Traiskirchen bis Wien, wo sich etwa 70 von ihnen in einem Protestcamp im Sigmund-Freud-Park niederließen und die nächsten Wochen bei winterlichen Wetterverhältnissen dort verbrachten.<sup>9</sup> Sie wollten damit auf ihre Lebenssituation in der Unterbringung aufmerksam machen und forderten deren Verbesserung – vom Zugang zu Dienstleistungen wie Ärzt\_innen, adäquaten Dolmetscher\_innen, regulärem Schulbesuch für Kinder, Deutsch- und Berufsvorbereitungskursen, bis zu besserem Essen und Kleidung, Tickets für den öffentlichen Verkehr, besseren Arbeitsbedingungen und mehr als 40 Euro Taschengeld pro Monat.<sup>10</sup> Darüber hinaus forderten sie eine grundlegende Veränderung des geltenden Asyl- und Migrationsrechtes. Der später konkretisierte *Forderungskatalog* lautet:

- „1. Grundversorgung für alle AsylwerberInnen, unabhängig von ihrem Rechtsstatus, solange sie in Österreich aufhältig sind;
2. freie Wahl des Aufenthaltsortes sowie Zugang zum öffentlichen Wohnbau für alle in Österreich aufhältigen AsylwerberInnen – keine Transfers gegen den Willen der davon Betroffenen;
3. Zugang zu Arbeitsmarkt, Bildungsinstitutionen und Sozialversicherung für alle in Österreich aufhältigen MigrantInnen;
4. Stopp aller Abschiebungen nach Ungarn – Stopp aller Abschiebungen im Zusammenhang mit der Dublin 2-Verordnung;
5. Einrichtung einer unabhängigen Instanz zur inhaltlichen Überprüfung aller negativ beschiedenen Asylverfahren;
6. Anerkennung von sozioökonomischen Fluchtmotiven neben den bisher anerkannten Fluchtgründen

Wenn ihr unsere Forderungen nicht erfüllen wollt, dann löscht zumindest unsere Fingerabdrücke aus euren Datenbanken und lasst uns weiterziehen. Wir haben ein Recht auf unsere Zukunft.“<sup>11</sup>

5 *Der Standard*, Somalier zelten „gegen Rechtlosigkeit“ vor dem Parlament, 11.10.2012.

6 Vgl *derstandard.at*/1356427535270/Der-Wiener-Fluechtlingsprotest-ist-kein-Einzelfall (12.1.2013).

7 *refugeecongress.wordpress.com/* (7.2.2013).

8 *derstandard.at*/1350261075927/Wien-Protest-gegen-unmenschlichen-Umgang-mit-Fluechtlings (12.11.2012).

9 *Der Standard*, „Protestcamp“ bis auf Weiteres in Wiener Innenstadt, 26.11.2012.

10 *refugeecampienna.noblogs.org/post/2012/11/25/bewegungsfreiheit-fur-alle-fluechtlings-we-will-rise* (25.11.2012).

11 *refugeecampienna.noblogs.org/demands/demands-made-concrete* (18.12.2012).

Vor Beginn des Protestmarsches waren in der Einrichtung in Traiskirchen irreguläre Anwesenheitskontrollen durchgeführt worden: Laut den Refugee Activists sind diese sonst nur an Wochentagen üblich; der Tag des Protestmarsches (der 24. November 2012) war hingegen ein Samstag. Der Leiter der Einrichtung behauptete, es handle sich um routinemäßige Kontrollen.<sup>12</sup> Ein Sprecher des Innenministeriums versicherte zudem, dass man das verfassungsmäßige Demonstrationsrecht nicht einschränken wolle und eine Teilnahme an der Demonstration als „begründete Abwesenheit“ gelte, die nicht zu einer Abmeldung aus der Einrichtung führe.<sup>13</sup>

In den Tagen nach dem Protestmarsch wurden viele der Flüchtlinge aus der Einrichtung in Traiskirchen in Betreuungseinrichtungen der Länder verlegt, darunter auch 25 Refugee Activists, die noch in der Einrichtung Traiskirchen gemeldet waren.<sup>14</sup> Einerseits war die Einrichtung zu diesem Zeitpunkt stark überbelegt, sodass Verlegungen notwendig waren. Andererseits kritisierten die Refugee Activists die Maßnahme, da sie das Auseinanderreißen der Bewegung fürchteten. Denn die geographisch oft weit abgelegenen Unterbringungen führen zu einer Isolation von Asylsuchenden.<sup>15</sup>

In den folgenden Wochen fanden immer wieder Demonstrationen und Pressekonferenzen statt, bei denen die Refugee Activists auf ihre Forderungen aufmerksam machten. Diese blieben allerdings ohne Reaktion von Seiten der Behörden. Die Bewegung war zudem von Anfang an von Instrumentalisierungsdiskursen begleitet: Von verschiedenen Seiten wurde behauptet, die Refugee Activists stünden unter dem Einfluss linker Aktivist\_innen, welche die Not der Flüchtlinge missbrauchen und sie zu verschiedenen Handlungen veranlassen würden. Unter anderen von Innenministerin Mikl-Leitner,<sup>16</sup> Bürgermeister Häupl, Caritas Wien Leiter Landau,<sup>17</sup> Kardinal Schönborn<sup>18</sup> und Rechtsanwalt Bürstmayr<sup>19</sup> kam der Vorwurf, dass linksradikale Aktivist\_innen die Refugee Activists für ihre nicht näher definierten „radikalen“ Zwecke instrumentalisierten. Die Refugee Activists wehrten sich wiederholt gegen diese Vorwürfe und betonten, dass sie selbst handelnde Subjekte seien, aber die praktische Hilfe der Unterstützer\_innen bräuchten.<sup>20</sup> Weiters wird zu zeigen sein, dass Asylsuchende von verschiedenen politischen Rechten ausgeschlossen sind, wodurch sie systematisch auf die Unterstützung durch Staatsbürger\_innen angewiesen sind.

Am 18. Dezember 2012 schlugen die Refugee Activists in der Votivkirche ein zusätzliches Lager auf, während gleichzeitig auch das Camp im Sigmund Freud Park bestehen blieb.

---

12 noe.orf.at/news/stories/2560315 (24.11.2012).

13 *Der Standard*, Aufregung vor Flüchtlingsdemo, 23.11.2012.

14 twitter.com/refugee\_action/status/273208414539231232 (26.11.2013).

15 no-racism.net/article/4297/ (1.12.2012).

16 diepresse.com/home/panorama/wien/1326702 (21.12.2012).

17 *Die Presse*, Caritas-Direktor: „Die Not wird instrumentalisiert“, 22.12.2012.

18 *Der Standard*, Kritik an Aktivist\_innen in Votivkirche: Schönborn wiegelt ab, 30.1.2013.

19 buerstmayr.wordpress.com/2013/01/29/wo-solidaritat-endet-und-verantwortungslosigkeit-beginnt/ (29.1.2013).

20 refugeecampienna.noblogs.org/post/2013/01/30/open-the-doors-keine-ubersiedlung-ohne-losung/ (30.1.2013).

Sie folgten damit mehrmaligen Einladungen aus der Pfarrgemeinde.<sup>21</sup> Der Pfarrer reagierte jedoch mit der Drohung, das Lager polizeilich räumen zu lassen.<sup>22</sup> Erzdiözese Wien und Caritas schalteten sich daraufhin ein und sagten ihren Schutz vor einer Räumung durch die Polizei zu.<sup>23</sup> In der Presse wurde in Folge oftmals von einer Besetzung gesprochen,<sup>24</sup> die jedoch keineswegs vorliegen konnte, da die Kirchengemeinde die Refugees ausdrücklich duldete. Am 21. Dezember 2012 wurden die Refugee Activists zu einem Runden Tisch mit Ministeriumsvertreter\_innen und Caritas geladen. Das Ergebnis der Gespräche war das Angebot der Caritas, beheizte Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, bzw die Zusage des Innenministeriums, zu prüfen, ob die Refugee Activists wieder in die Grundversorgung aufgenommen werden könnten.<sup>25</sup> Diese hatten sie verloren, weil sie sich durch den Aufenthalt in Wien nicht mehr regelmäßig in den Einrichtungen melden konnten. Die Refugee Activists waren über dieses Ergebnis sehr enttäuscht, da es nur eine Wiederherstellung des Status Quo vor dem Protest bedeutet hätte. Als Reaktion auf die Nicht-Erfüllung ihrer Forderungen trat ein Großteil von ihnen von 22. Dezember 2012 bis 23. Jänner 2013 und nach einer 10-tägigen Pause wieder von 1. bis 18. Februar 2013 in Hungerstreik.<sup>26</sup>

Am 28. Dezember 2012 wurde gegen vier Uhr früh das Refugee Protest Camp im Sigmund Freud Park bei einem Großeinsatz von etwa 200 Polizist\_innen mithilfe von Baggern und Kränen geräumt, wobei der Großteil der Ausrüstung (Zelte, Tische, Sessel, Küchenausrüstung, politische Materialien, etc) zerstört wurde. Als Rechtsgrundlage diente die Wiener Kampierverordnung 1985. Die Maßnahme wurde von vielen Seiten kritisiert<sup>27</sup> und ihre Rechtmäßigkeit bezweifelt. Die Volksanwaltschaft kündigte eine amtswegige Prüfung an. Das Innenministerium führte eine Evaluation durch, bei der der Einsatz als verhältnismäßig bewertet wurde. Kritisiert wurde in diesem Bericht nicht der Einsatz an sich oder dessen Legitimität, sondern Mängel in der Öffentlichkeitsarbeit, die „Dellen“ in der öffentlichen Wahrnehmung produziert hätten.<sup>28</sup>

In der Kirche wurde ab 28. Dezember 2012 ein privates Sicherheitsunternehmen von der Erzdiözese zur Durchführung von Zutrittskontrollen beauftragt.<sup>29</sup> Die Refugee Activists erhielten individualisierte Karten, mit denen sie sich beim Ein- und Ausgehen „ausweisen“ mussten. Nur während der Messen war die Kirche öffentlich begehbar. Zunächst wurden diese Kontrollen mit dem Schutz der Refugees argumentiert. Im Laufe der Zeit

21 So eine Unterstützerin im Gespräch mit der Autorin am 26.1.2013.

22 [derstandard.at/1355460031999/Pfarrer-der-Votivkirche-setzt-Fluechtlingscamp-Ultimatum](http://derstandard.at/1355460031999/Pfarrer-der-Votivkirche-setzt-Fluechtlingscamp-Ultimatum) (18.12.2012).

23 [derstandard.at/1355460088680/Asylwerber-bleiben-vorerst-in-der-Votivkirche](http://derstandard.at/1355460088680/Asylwerber-bleiben-vorerst-in-der-Votivkirche) (19.12.2012).

24 Unter anderen: [diepresse.com/home/panorama/religion/1325441/Votivkirche-bleibt-besetzt\\_Nur-kurze-Pause-fuer-Messe?from=suche.intern.portal](http://diepresse.com/home/panorama/religion/1325441/Votivkirche-bleibt-besetzt_Nur-kurze-Pause-fuer-Messe?from=suche.intern.portal) (19.12.2012).

25 *Der Standard*, Optimismus nach rundem Tisch mit Flüchtlingen, 22./23.12.2012, [derstandard.at/1355460440123/Fluechtlinge-nahmen-Notquartier-in-Wien-vorerst-nicht-in-Anspruch](http://derstandard.at/1355460440123/Fluechtlinge-nahmen-Notquartier-in-Wien-vorerst-nicht-in-Anspruch) (22.12.2012).

26 [derstandard.at/1355460489241/Mehrere-Fluechtlinge-in-Votivkirche-im-Hungerstreik](http://derstandard.at/1355460489241/Mehrere-Fluechtlinge-in-Votivkirche-im-Hungerstreik) (23.12.2012).

27 *Der Standard*, Camp-Räumung wird rechtlich geprüft, 29./30.12.2012.

28 [wien.orf.at/news/stories/2571215](http://wien.orf.at/news/stories/2571215) (12.2.2012).

29 [diepresse.com/home/panorama/wien/1327874/Erzdiocese-holt-sich-Sicherheitsdienst-fuer-Votivkirche](http://diepresse.com/home/panorama/wien/1327874/Erzdiocese-holt-sich-Sicherheitsdienst-fuer-Votivkirche) (28.12.2012).

wurden sie jedoch auch gegen die Unterstützer\_innen angewandt: Nur mehr fünf von ihnen durften sich gleichzeitig in der Kirche aufhalten. Das verunmöglichte gemeinsame Plena und führte zu einer neuerlichen Isolation der Refugees, gegen die sie auch protestierten.<sup>30</sup> Das System erwies sich zudem als wirkungslos, als es am 10. Februar 2013 zu einer Störaktion der rechtsextremen Vereinigung „Wiener Identitäre Richtung“ (W.I.R.) kam: Zehn Männer blieben nach der Messe in der Kirche und riefen eine „Besetzung der Besetzung“ aus. Sie verbrachten ein paar Stunden weitab von den Refugees in der Votivkirche. Diese reagierten gefasst, boten ihnen Tee an, meinten, sie freuten sich über jede Unterstützung und riefen zu mehr Besuchen auf. Nach ein paar Stunden in der Kirche brachen die „Identitären“ die „Besetzung“ ab.<sup>31</sup>

Die Polizei hatte von Anfang an rund um das Camp Identitätsfeststellungen durchgeführt.<sup>32</sup> Anfang Jänner wurden sieben Aktivisten in der Nähe der Kirche verhaftet und zwei von ihnen einen Monat später abgeschoben.<sup>33</sup> Auf vielfache Kritik an diesem Vorgehen reagierte das Innenministerium mit der Aussage, dass die Teilnahme am Protest keine Auswirkung auf die rechtliche Lage der Refugee Activists habe und dass es sich bei den abgeschobenen Personen nicht um zentrale Aktivisten handle.<sup>34</sup> Auch wenn die Hierarchisierung zwischen „zentralen“ und anderen Aktivist\_innen nicht nachzuvollziehen ist, ließ das Ministerium damit ein Bewusstsein darüber durchscheinen, dass die Festnahme von Aktivist\_innen während der Bewegung problematisch sei. Mit zwei weiteren Festnahmen am 28. Februar brach das Ministerium allerdings mit diesem selbst gesetzten Prinzip: Einer der Verhafteten war ein von mehreren Pressekonferenzen bekannter Sprecher der Refugee Activists.<sup>35</sup>

Auch das Wiener Landesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (LVT) hatte immer wieder Kontrollen in der Votivkirche durchgeführt. Das LVT stützte seine Kontrollen dabei laut Medien darauf, dass der „Asylwerbermarsch“ im November Teil einer groß angelegten „Operation gegen den Akademikerball“ gewesen sei. So hätte das in der Zwischenzeit von der Polizei geräumte Protestcamp als „Aufmarschbasis“ der Proteste gegen den Ball dienen sollen.<sup>36</sup> Die Kontrollen verstießen gegen Vereinbarungen mit der Caritas und der Kirche. Diese hat das Hausrecht, weshalb die Kontrollen unzulässig waren.<sup>37</sup> Nach der Skandalisierung der Kontrollen in den Medien sagte das LVT zu, diese in Zukunft zu unterlassen.<sup>38</sup>

---

30 [refugeecampvienna.noblogs.org/post/2013/01/30/open-the-doors-keine-ubersiedlung-ohne-losung](http://refugeecampvienna.noblogs.org/post/2013/01/30/open-the-doors-keine-ubersiedlung-ohne-losung) (30.1.2013).

31 *Der Standard*, Provokation durch rechte Aktivisten bringt Kirche unter Druck, 12.2.2013.

32 [no-racism.net/article/4333](http://no-racism.net/article/4333) (27.12.2012).

33 [diepresse.com/home/panorama/wien/1341199/Ein-VotivkirchenBesetzer-nach-Ungarn-ueberstellt](http://diepresse.com/home/panorama/wien/1341199/Ein-VotivkirchenBesetzer-nach-Ungarn-ueberstellt) (5.2.2013).

34 [derstandard.at/1358305694332/Fluechtling-aus-Votivkirche-abgeschoben-Rest-fuehlt-sich-im-Stich-gelassen](http://derstandard.at/1358305694332/Fluechtling-aus-Votivkirche-abgeschoben-Rest-fuehlt-sich-im-Stich-gelassen) (5.2.2013).

35 *Der Standard*, Votivkirche: Polizei erhöht den Druck, 2./3.3.2013.

36 [kurier.at/chronik/wien/grossalarm-beim-akademiker-ball](http://kurier.at/chronik/wien/grossalarm-beim-akademiker-ball) (30.1.2013).

37 Dazu auch *Funk* in *Der Standard*, Verfassungsschutz-Patrouillen in der Votivkirche, 18.1.2013.

38 [derstandard.at/1358303696926/Asyl-Vier-Aktivisten-in-Wiener-Votivkirche-festgenommen](http://derstandard.at/1358303696926/Asyl-Vier-Aktivisten-in-Wiener-Votivkirche-festgenommen) (16.1.2013).

Am 16. Februar 2013 fand in Wien eine Solidaritätsdemonstration statt, an der etwa 2000 Menschen teilnahmen. Darunter waren auch viele Flüchtlinge, die aus ganz Österreich angereist waren.<sup>39</sup> Zu Redaktionsschluss ist die Bewegung weiterhin in Gange. Sie zeichnet sich durch eine große Breite verschiedener Aktionsformen aus: Sie reichten vom „Solidarischen Schlafen“, bei dem prominente Unterstützer\_innen eine Nacht in der Votivkirche verbringen konnten, über eine Teilnahme am Protest Song Contest, bis hin zu Flashmobs, Diskussionsveranstaltungen und unzähligen Pressekonferenzen und Kundgebungen, viele davon auch außerhalb Wiens.<sup>40</sup>

Wie sich die Beteiligung am Protest auf die einzelnen Refugee Activists und deren Asylverfahren auswirken wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar: Das Innenministerium behauptete einerseits, die Beteiligung an den Protesten habe keine Auswirkungen auf die rechtliche Situation der Flüchtlinge. Andererseits wurden durch die Anwesenheit im Camp oder in der Kirche zum Teil asylverfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten verletzt. Das Innenministerium zeigte dafür kein Verständnis, sondern drohte vielmehr mit Schubhaft.<sup>41</sup>

### 3. Politische Grundrechte von Asylsuchenden

Asylsuchende sind in Österreich mehrfach von politischen Grundrechten ausgeschlossen. Einerseits ist das demokratische Mitspracherecht (in Form von Wahlrecht und Formen der direkten Demokratie) gemäß Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) Staatsbürger\_innen (und zum Teil Unionsbürger\_innen) vorbehalten. Darüber hinaus definiert Art 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als Menschenrechte und garantiert sie somit jedem Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit. Gemäß Art 11 Abs 2 EMRK darf sie nur auf Grundlage von Gesetzen eingeschränkt werden, wenn dies „im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig“ ist.

Art 16 EMRK erlaubt es den Mitgliedsstaaten des Europarates, die politische Tätigkeit von Ausländer\_innen – über die üblichen Gesetzesvorbehalte der EMRK hinaus – zu beschränken.<sup>42</sup> Diese Norm steht im Gegensatz zur menschenrechtlichen Ausrichtung der EMRK und hat keine Entsprechung bei anderen Menschenrechtsdokumenten.<sup>43</sup> So

39 [diepresse.com/home/panorama/wien/1345602/2000-Teilnehmer-bei-Demo-fuer-Besetzer-der-Votivkirche](http://diepresse.com/home/panorama/wien/1345602/2000-Teilnehmer-bei-Demo-fuer-Besetzer-der-Votivkirche) (16.2.2013).

40 Alle nachzulesen auf dem Blog: [refugeecampvienna.noblogs.org/timeline](http://refugeecampvienna.noblogs.org/timeline) (24.11.2012).

41 [orf.at/stories/2167201/2167199/](http://orf.at/stories/2167201/2167199/) (18.2.2013).

42 Deutschland beispielsweise macht keinen Gebrauch von diesem Recht: Vgl § 1 deutsches VersG: „Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.“

43 Vašek, Art 16 EMRK und die politische Integration Europas, *Journal für Rechtspolitik* 18/2010, 94.

garantieren beispielsweise die UN-Menschenrechtserklärung und die EU-Grundrechtsscharta Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als Menschenrecht. Auch der UNO Menschenrechtspakt für bürgerliche und politische Rechte definiert in seinen Art 19, 21 und 22 die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit als Menschenrecht. Österreich hat den Menschenrechtspakt mit dem Vorbehalt ratifiziert, dass die besagten Artikel mit der Maßgabe angewendet werden, dass sie den gesetzlichen Beschränkungen im Sinne des Art 16 der EMRK nicht entgegenstehen.<sup>44</sup>

Art 12 des österreichischen Staatsgrundgesetzes (StGG) definiert die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als Staatsbürger\_innenrechte und behält ihre Ausgestaltung dem Versammlungs- bzw Vereinsgesetz vor. Bei Eingriffen in die Versammlungsfreiheit können sich Ausländer\_innen daher nicht auf Art 12 StGG, sondern (nur) auf Art 11 EMRK berufen.<sup>45</sup> Das Versammlungsgesetz enthält in § 8 eine explizite Beschränkung des Versammlungsrechts für Ausländer\_innen: Sie sind vom Recht ausgenommen, eine Versammlung „zur Verhandlung öffentlicher Angelegenheiten“ anzumelden oder dabei als Leiter\_in oder Ordner\_in zu fungieren. Der Begriff der „öffentlichen Angelegenheit“ ist weiter als jener der „politischen Tätigkeit“, in deren Zusammenhang Art 16 EMRK Beschränkungen der Versammlungsfreiheit für Ausländer\_innen zulässt. Entsprechend einer verfassungskonformen Auslegung von § 8 VersG bezieht sich dieser daher ausschließlich auf Versammlungen für politische Zwecke im engeren Sinn.<sup>46</sup> Meldet ein\_e ausländische\_r Staatsbürger\_in eine solche Versammlung an, hat die Behörde diese als unzulässig zurückzuweisen.<sup>47</sup> Dadurch sind Asylsuchende und andere Ausländer\_innen auf die Unterstützung von solidarischen Staatsbürger\_innen angewiesen. Das Vereinsgesetz hingegen kennt keinen Ausschluss von Ausländer\_innen.

Der Unabhängige Verwaltungssenat Wien (UVS) urteilte, dass eine Versammlung, die von einem mexikanischen Staatsbürger geleitet wurde, nicht allein deshalb aufgelöst werden durfte, sondern dass die Auflösung auch auf Gründe der Gefährdung der öffentlichen Ordnung iSd Art 11 Abs 2 EMRK gestützt werden musste.<sup>48</sup> Der UVS begründete in derselben Entscheidung die Einschränkung der Versammlungsfreiheit von Ausländer\_innen unter anderem damit, dass die Behörden nicht verpflichtet seien, in „fremder Sprache“ mit den Demonstrant\_innen zu kommunizieren.

Im EGMR-Urteil *Cisse gegen Frankreich*<sup>49</sup> wurde festgestellt, dass einer Gruppe von etwa 200 *Sans Papiers* („Ohne Papiere“, illegalisierte Migrant\_innen) das Versammlungsrecht gemäß Art 11 EMRK zukam. 1996 waren – ähnlich dem Refugee Protest Camp – *Sans Papiers* in einer Kirche in Paris untergekommen, um damit auf ihre schlechten rechtlichen

---

44 BGBl 591/1978.

45 Vgl *Keplinger*, Versammlungsrecht (2002), 44f.

46 Vgl *Keplinger*, Versammlungsrecht, 188.

47 Vgl *Keplinger*, Versammlungsrecht, 188.

48 Zitiert in VfSlg 15.109/1998.

49 EGMR U 9.4.2002 *Cisse gegen Frankreich*, Nr 51346/99.



und materiellen Lebensbedingungen hinzuweisen.<sup>50</sup> Einige von ihnen hielten Hungerstreik. Die Kirche wurde nach etwa zwei Monaten von der Polizei geräumt. Diese Maßnahme wurde vom EGMR als Eingriff in die Versammlungsfreiheit gewertet, der aber gerechtfertigt gewesen sei: Einerseits habe es sich um eine Besetzung gehandelt, die die öffentliche Ordnung gefährdet habe. Andererseits habe sich der Zustand der Hungerstreikenden verschlechtert und sei die Versorgung mit Sanitäreinrichtungen unzureichend gewesen. Die Tatsache allein, dass die Sans Papiers keinen gültigen Aufenthaltsstatus hätten, böte allerdings keine Rechtfertigung für eine Verletzung ihrer Versammlungsfreiheit. Der EGMR kritisierte auch die Methoden der Polizei: Diese hatte ohne Vorwarnung und unter dem Einsatz unverhältnismäßiger Mittel geräumt.<sup>51</sup> Sie hatte die Menschen nach Hautfarbe in zwei Gruppen aufgeteilt und Weiße Aktivist\_innen nach kurzer Anhaltung freigelassen, Schwarze Aktivist\_innen hingegen verhaftet.<sup>52</sup>

Aus den erwähnten Bestimmungen ergibt sich, dass die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit von Asylsuchenden wie jene anderer Ausländer\_innen (nur) aufgrund der EMRK geschützt sind. Im Vergleich zum Grundrechtsschutz nach Art 12 StGG, der Staatsbürger\_innen zukommt, ist jener nach EMRK schwächer: Da Art 12 StGG einen Ausgestaltungsvorbehalt zugunsten des VersG enthält, nimmt der VfGH eine Feinprüfung vor und wertet jede Verletzung des VersG zugleich auch als Verletzung des Grundrechts selbst.<sup>53</sup> Für Ausländer\_innen gilt hingegen nur die Grobprüfung nach der traditionellen Grundrechtsformel: Ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist nur bei Gesetzlosigkeit, denkmöglicher Gesetzesanwendung oder Anwendung einer verfassungswidrigen Norm verboten, und wenn dieser nicht im öffentlichen Interesse und unverhältnismäßig ist.

## 4. Indirekte Einschränkungen politischer Rechte

### 4.1 Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

Die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden ist auf mehrfache Weise beschränkt und beschränkbar: Bis zu einer Woche nach Stellung des Asylantrags trifft die Asylsuchenden gemäß § 15 Abs 3a AsylG die Pflicht, sich in der Erstaufnahmestelle (EAS) „zur Verfügung zu halten“. Danach sind sie während des gesamten Zulassungsverfahrens,<sup>54</sup> in dem vor allem geprüft wird, ob die Zuständigkeit Österreichs für einen Asylantrag besteht, ausschließlich im Gebiet jener Bezirksverwaltungsbehörde „geduldet“, in der sie ihren Aufenthaltsort haben (§ 12 Abs 2 AsylG).<sup>55</sup> Darüber hinaus besteht unter bestimmten

50 Für eine ausführliche Darstellung der Bewegung siehe Löw, Die Kämpfe der Sans Papiers, Diplomarbeit an der Universität Wien (2012).

51 EGMR U 9.4.2002 *Cisse gegen Frankreich*, Nr 51346/99, Rn 52.

52 EGMR U 9.4.2002 *Cisse gegen Frankreich*, Nr 51346/99, Rn 13.

53 Vgl Öblinger/Eberhard, *Verfassungsrecht*<sup>9</sup> (2012), 300, 429.

54 Vgl ausführlich Putzer, *Asylrecht*<sup>2</sup> (2011), 220 ff.

55 § 12 Abs 2 AsylG.

Umständen eine periodische Meldeverpflichtung (§ 15a AsylG). Wenn diese mehr als einmal verletzt wird, kann die Fremdenpolizeibehörde Schubhaft anordnen (§ 76 Abs 2a Z 3 FPG). Dies gilt unter bestimmten Voraussetzungen auch, wenn die Gebietsbeschränkung gem § 12 Abs 2 AsylG verletzt wird (§ 76 Abs 2a Z 2 FPG). Verstöße gegen § 15a AsylG sind außerdem mit Verwaltungsstrafen von 100 bis 1000 Euro und Ersatzfreiheitsstrafen von bis zu zwei Wochen, bei Wiederholung bis zu 5000 Euro oder drei Wochen bedroht.<sup>56</sup> Im Falle des Refugee Protest Marsches kam es mehrfach zu solchen Verwaltungsstrafen.<sup>57</sup>

Für die genannten Einschränkungen bestehen nur sehr enge Ausnahmetatbestände: Der/die Asylsuchende kann sich im Zulassungsverfahren nur außerhalb des Verwaltungsbezirks aufhalten, wenn dies gesetzlich oder behördlich angeordnet oder aus medizinischen Gründen notwendig ist (§ 12 Abs 2 AsylG). Ein Versäumnis der Meldeverpflichtung gem § 15a Abs 2 AsylG ist nur entschuldigt, wenn die Meldung nachweislich nicht möglich oder zumutbar war. Die einwöchige Aufenthaltsverpflichtung in der EASt nach § 15 Abs 3a AsylG sieht überhaupt keine Ausnahmen vor.

Die AufnahmeRL<sup>58</sup>, die europarechtliche Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden normiert, schreibt hingegen in Art 7 Abs 5 vor, dass die Mitgliedsstaaten befristete Genehmigungen zum Verlassen des in der Gebietsbeschränkung zugewiesenen Gebiets ausstellen und eine Ablehnung begründen müssen. Ein solches Verfahren ist im österreichischen Asylrecht nicht vorgesehen, woran auch UNHCR wiederholte Kritik übte.<sup>59</sup> Die Aussagen des BMI, dass die Teilnahme am Refugee Protest Marsch die Abwesenheit von einer Kontrolle in der EASt rechtfertige, entbehrt daher aufgrund der mangelnden Umsetzung der AufnahmeRL einer gesetzlichen Grundlage.

#### 4.2 Grundversorgung – Unterbringung – Transfers

Die Grundversorgung für Asylsuchende ist im Zulassungsverfahren Bundes-, im Asylverfahren Ländersache. Daneben kann sie gem Art 3 Abs 5 Grundversorgungsvereinbarung<sup>60</sup> und § 4 Abs 1 GVG-B<sup>61</sup> auf humanitäre, kirchliche oder private Einrichtungen ausgelagert werden. Sie besteht laut § 6 Abs 1 Grundversorgungsvereinbarung bei staatlicher Unterbringung unter anderem aus Unterbringung, Verpflegung, Kleidung, Krankenversicherung und 40 Euro Taschengeld monatlich.

---

56 § 121 Abs 2 FPG idF BGBl I 38/2011; siehe zum früher noch höheren Strafrahmen VfSlg 19.351/2011.

57 So eine Unterstützerin der Refugees am 26.1.2013 im Gespräch mit der Autorin.

58 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

59 UNHCR, UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Novelle zum Asylgesetz 2005, Fremdenpolizeigesetz 2005, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (2011), 18; siehe auch *Stern*, Rechtsberatung für Asylsuchende (2012) 232 ff.

60 Grundversorgungsvereinbarung nach Art 15a B-VG, BGBl I 80/2004.

61 Grundversorgungsgesetz des Bundes 2005, BGBl 405/1991 idF BGBl I 87/2012.

Die Grundversorgung ist von der Anwesenheit in der Betreuungseinrichtung abhängig. Ein Verstoß gegen die jeweilige Hausordnung der Einrichtung<sup>62</sup> oder ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht<sup>63</sup> führen zu ihrem Entzug. Aufgrund des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt bedeutet ein Verlust der Grundversorgung einen Verlust der materiellen Lebensgrundlage bzw die Angewiesenheit auf Wohltätigkeit.

In den Medien wurde rund um das Refugee Protest Camp immer wieder über die schlechten Bedingungen bei der Unterbringung, sowohl in privaten als auch organisierten Unterkünften, berichtet.<sup>64</sup> Die Refugees Activists kritisierten sie ausführlich in ihrem ersten Forderungskatalog.<sup>65</sup> Besonders stark wird die geografische Isolation durch die Unterbringung in weit abgelegenen Einrichtungen kritisiert: Die Betroffenen haben kein Mitspracherecht darüber, wo sie ihre Grundversorgung beziehen. Gem Art 14 Abs 4 AufnahmeRL muss eine Verlegung zumindest notwendig sein. Diese Bestimmung findet im österreichischen Recht keinen Niederschlag. Es ist ihnen gem § 6 Abs 1 GVG-B nur „formlos mitzuteilen“, wenn sie transferiert werden. Im Zuge des Refugee Protest Camp kam es immer wieder zu solchen Transfers. Die Refugees Activists kritisierten, dass diese willkürlich besonders politisch Aktive trafen.<sup>66</sup>

### 4.3 Betretungsverbote

Die Vernetzung von Asylsuchenden mit politischen Gruppen wird durch das Betretungsverbot (geregelt in der Betreuungseinrichtungen-Betretungsverordnung 2005, kurz BEBV)<sup>67</sup> erschwert, demzufolge das Betreten einer Betreuungseinrichtung für Flüchtlinge nur als „ausgewiesener, berufsmäßiger Parteienvertreter zur Erfüllung von Aufgaben oder Anbahnung von Mandaten“ sowie als „Bevollmächtigter eines in der Betreuungsstelle betreuten Asylwerbers zur Wahrnehmung seiner Vollmacht“ gestattet ist (§ 1 Abs 3 Z 3, 4 BEBV).

### 4.4 Polizeikontrollen

Die Polizei kann gem § 34 FPG eine Person aufgrund des Verdachts, „sie wäre als Fremder rechtswidrig in das Bundesgebiet eingereist oder hielte sich im Bundesgebiet rechtswidrig auf“, anhalten und ihre Identität feststellen, zusätzlich in den Fällen eines Verdachts auf Verstoß gegen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und wenn ein

---

62 § 2 Abs 4 Z 1 GVG-B bzw Art 6 Abs 3 Grundversorgungsvereinbarung.

63 § 3 Abs 1 Z 4 GVG-B.

64 Unter anderen [derstandard.at/1353207931542/Was-Fluechtlinge-in-den-Laendern-erwartet](http://derstandard.at/1353207931542/Was-Fluechtlinge-in-den-Laendern-erwartet) (1.12.2012).

65 [refugeecampienna.noblogs.org/post/2012/11/25/bewegungsfreiheit-fur-alle-fluechtlinge-we-will-rise/](http://refugeecampienna.noblogs.org/post/2012/11/25/bewegungsfreiheit-fur-alle-fluechtlinge-we-will-rise/) (25.11.2012).

66 [refugeecampienna.noblogs.org/post/2012/11/30/video-pressekonzferenz-in-traiskirchen-30-11-2012-press-conference-in-traiskirchen-november-30th-2012/](http://refugeecampienna.noblogs.org/post/2012/11/30/video-pressekonzferenz-in-traiskirchen-30-11-2012-press-conference-in-traiskirchen-november-30th-2012/) (30.11.2012).

67 BGBl II 2/2005 idF BGBl II 466/2011; siehe dazu auch *Stern*, Rechtsberatung 234 ff.

Festnahmeauftrag vorliegt. Das ermöglicht es der Polizei, politische Bewegungen von Asylsuchenden mit regelmäßigen Personenkontrollen zu „begleiten“. Die Polizeipräsenz wirkt auf die Betroffenen einschüchternd. Darüber hinaus besteht die Angst davor, in Schubhaft genommen zu werden, zB wegen Verletzungen der Gebietsbeschränkungen. Diese Verhältnisse schränken die freie Ausübung von politischen Rechten in der Praxis stark ein.

## 5. Resümee

Schon auf grundrechtlicher Ebene ist der Schutz der Versammlungsfreiheit von Asylsuchenden schwächer als jener von Staatsbürger\_innen. Der Ausschluss von der Anmeldung und Leitung von Kundgebungen beispielsweise schafft eine Abhängigkeit von der Unterstützung durch Staatsbürger\_innen. Durch die Isolation in teils weit abgelegenen Einrichtungen, die Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, die Rechtsunsicherheit ob der Auswirkungen auf das Asylverfahren, die Kontrollierbarkeit durch Identitätsfeststellungen und die materielle Erpressbarkeit durch den Entzug der Grundversorgung ist der politische Protest von Flüchtlingen vielfach begrenzt und kontrollierbar. Diese rechtlichen Bedingungen erschweren die politische Organisation und das Erreichen politischer Subjektivität von Asylsuchenden.

Das Refugee Protest Camp stellt in mehreren Hinsichten einen Bruch mit diesen Verhältnissen dar: Einerseits haben die Akteur\_innen durch eine selbstorganisierte Bewegung die rechtlich-gesellschaftlichen Hindernisse überwunden und sich selbst die Stellung von politischen Subjekten angeeignet.<sup>68</sup> Sie haben dadurch bereits jetzt viele Debatten angeregt, die zu realen Verbesserungen im Asylsystem führen können. Andererseits haben sie einen Wandel in der öffentlichen Wahrnehmung bewirkt. Von Objekten *über* und *für* die gesprochen wird, haben sich die Refugee Activists den Status von aktiven, für sich selbst sprechenden Subjekten erkämpft. Sie fordern Behörden, NGOs und die Öffentlichkeit heraus, weil sie sich nicht mehr nur verwalten lassen. Durch die Setzung als politische Subjekte, die sich das Recht aneignen, über ihre eigene Lebenssituation mitzubestimmen, stellen sie das herrschende Demokratieverständnis in Frage: Müssten sie als Betroffene des österreichischen Asyl- und Fremdenrechts nicht ein Mitspracherecht in diesem haben?

Flora Alvarado-Dupuy studiert Rechtswissenschaften in Wien; flora.alvarado-dupuy@reflex.at

---

<sup>68</sup> Vgl dazu ausführlich *Ataç*, Die Selbstkonstituierung der Flüchtlingsbewegung, <http://malmoe.org/artikel/regieren/2540> (2.3.2013).

# Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive

Margit Ammer

---

*Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte hat eine Schriftenreihe zu den Forderungen des Refugee Protest Camp, zu den Forderungen der Geflüchteten und ihrer UnterstützerInnen in Leben gerufen: Als menschenrechtliche Argumentationsgrundlage und Aufforderung an PolitikerInnen, in Verhandlungen mit den Protestierenden zu einer Verbesserung der Situation von Flüchtlingen in Österreich und Europa beizutragen. Das Juridikum unterstützt diese Initiative und freut sich, in den kommenden Heften ausgewählte Beiträge aus der Schriftenreihe als Serie bringen zu können.*

## 1. Die derzeitige rechtliche Situation in Österreich für Asylsuchende<sup>1</sup>

Asylsuchende haben während des Zulassungsverfahrens, in dem u.a. geklärt wird, ob Österreich für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, sowie in den drei Monaten nach Zulassung keinerlei Zugang zum Arbeitsmarkt.<sup>2</sup> Danach – also für den Rest des Asylverfahrens einschließlich Rechtsmittelverfahrens vor dem Asylgerichtshof – besteht ein theoretischer, jedoch praktisch äußerst eingeschränkter Zugang zu unselbständiger Tätigkeit: Der Zugang von Asylsuchenden zur unselbständigen Beschäftigung unterliegt dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) und damit dem „Ersatzkraftverfahren“.<sup>3</sup> Für Asylsuchende gilt zusätzlich aufgrund eines 2004 ergangenen internen Erlasses des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit (BMWA),<sup>4</sup> dass diese nur befristete Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen der Saisonkontingente

---

1 Die folgende Stellungnahme bezieht sich auf den Zugang zum unselbständigen Arbeitsmarkt von Asylsuchenden in Österreich. Hinzuweisen ist jedoch auch auf die prekäre Situation von Personen, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen wurde, die aber aus faktischen Gründen nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Sie verfügen über kein Aufenthaltsrecht und haben daher auch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt; nur wenn ihnen eine Karte über ihre „Duldung“ (§ 46a FPG) ausgestellt wird, kann ihnen nach einem Jahr eine Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz (§ 69a NAG) ausgestellt werden. Kritisiert wird, dass nicht allen Personen eine solche Duldungskarte ausgestellt wird: [http://www.asyl.at/fakten\\_1/asyl\\_2012\\_14.htm](http://www.asyl.at/fakten_1/asyl_2012_14.htm) (20.1.2013).

2 § 4 Abs 1 Z 1 AuslBG.

3 Das AuslBG macht den Zugang von „Ausländern“ zum Arbeitsmarkt davon abhängig, ob „ein Inländer“ oder „ein am Arbeitsmarkt verfügbarer Ausländer zur Verfügung steht, der bereit und fähig ist, die beantragte Beschäftigung zu den gesetzlich zulässigen Bedingungen auszuüben“. Dabei sind „[u]nter den verfügbaren Ausländern jene mit Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, EWR-Bürger, Schweizer und türkische Assoziationsarbeitnehmer, Ausländer mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang und Inhaber eines Befreiungsscheines oder einer Arbeitserlaubnis zu bevorzugen“ (§ 4b AuslBG). Da Asylsuchende idR zu keiner der eben genannten Gruppen zählen, würde es für sie eine beträchtliche Hürde darstellen, Zugang zum unselbständigen Arbeitsmarkt zu erhalten.

4 BMWA, Durchführungserlass EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz (BGBl I 28/2004) vom 11.5.2004, GZ 435.006/6-II/7/04 (Inkrafttreten 1.5.2004); nicht kundgemacht, abrufbar unter [http://www.asyl.at/fakten\\_2/EU-Erweiterungs-Erlass\\_Bartensteinerlass.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/EU-Erweiterungs-Erlass_Bartensteinerlass.pdf) (1.3.2013).

(§ 5 AuslBG) erhalten können. Dies bedeutet, dass Asylsuchende nur zeitlich auf maximal sechs Wochen beschränkte und nicht verlängerbare Erntearbeit bzw auf sechs Monate befristete verlängerbare Saisonarbeit im Rahmen der festgesetzten Kontingente ausüben können. Hier stellt sich die Frage, ob dieser „Erlass“ nicht gesetzeswidrig ist: Zum einen wird das AuslBG zu eng interpretiert, da es auch den Zugang zu einer Beschäftigungsbewilligung *außerhalb* der Saison- und Erntearbeit vorsehen würde, für Asylsuchende insb über die Zustimmung des Regionalbeirates (§ 4 Abs 3 Z 1 AuslBG). Zum anderen wurde diese damit bewirkte Veränderung der Rechtslage, die sich auch an die Rechtsunterworfenen richtet, nicht nach den gesetzlichen Vorschriften kundgemacht.<sup>5</sup> Der Erlass verunmöglichte u.a. bis vor kurzem auch den Abschluss von Lehrverträgen: Erst im Juni 2012 gab es eine Lockerung für Jugendliche unter 18 Jahren. Diese können nun für die gesamte Dauer der Lehrzeit eine Beschäftigungsbewilligung (außerhalb der Saisonkontingente) in Lehrberufen, in denen „ein nachgewiesener Lehrlingsmangel“ besteht, erhalten – allerdings nur, wenn bereits einE ArbeitgeberIn mit einer konkreten Lehrstelle vorhanden ist und für die Besetzung der Lehrstelle keine im Sinne des AuslBG bevorzugte und gleich qualifizierte Ersatzarbeitskraft erfolgreich vermittelt werden kann (Arbeitsmarktprüfung); weiters ist die einhellige Befürwortung des Regionalbeirats<sup>6</sup> erforderlich.<sup>7</sup>

## 2. Zugang zum Arbeitsmarkt und Menschenrechte

Auf globaler Ebene stellt Vollbeschäftigung eine Komponente sozialer Gerechtigkeit und einen wichtigen Faktor dar, um Stabilität, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten.<sup>8</sup> Auf individueller Ebene ist Arbeit nicht nur eine essentielle Einkommensquelle für einen adäquaten Lebensstandard, sondern auch ein wichtiges Mittel für Unabhängigkeit, persönliche Freiheit, Selbstwert und Würde sowie psychische Gesundheit. Dies trifft auf alle Menschen zu, gilt aber für Menschen auf der Flucht ganz besonders, da sie sich oft in einer Ausnahmesituation befinden und traumatisiert sind. Untätigkeit und Abhängigkeit können ein durch Fluchterfahrung herbeigerufenes Trauma verschlimmern.

Arbeit ist angesichts ihrer Wichtigkeit für ein Leben in Würde ein Menschenrecht – also ein Recht für *jeden* Menschen (siehe zB Art 6 UN Sozialpakt). Auch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) enthält Bestimmungen hinsichtlich des Zugangs zum unselbstän-

---

5 § 4 Bundesgesetzblattgesetz; vgl etwa VfSlg 16.875/2003; siehe *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht<sup>10</sup> Rz 590.

6 Der Regionalbeirat des AMS setzt sich aus VertreterInnen von der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Arbeiterkammer (AK), Gewerkschaftsbund (ÖGB), Industriellenvereinigung (IV) und Arbeitsmarktservice (AMS) zusammen.

7 *BMASK*, Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, BMASK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012, 14.6.2012; nicht kundgemacht, abrufbar unter [http://www.asyl.at/fakten\\_2/Lehrlingserlass.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/Lehrlingserlass.pdf) (1.3.2013).

8 Art 55 UN Charter; Präambel zur Verfassung der International Labour Organisation (ILO) 1919.

digen Arbeitsmarkt (Art 17 GFK).<sup>9</sup> Die EU-Grundrechtecharta spricht von einem Recht (jeder Person) „zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben“ (Art 15 Abs 1 GRC).

Art 6 Abs 1 UN Sozialpakt definiert das Recht auf Arbeit als das Recht, die *Gelegenheit* zu erhalten den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die frei gewählt wurde.<sup>10</sup> Das Recht auf Arbeit hat nicht nur eine ökonomische Komponente (Verdienen des Lebensunterhaltes), sondern auch eine sinnstiftende.<sup>11</sup> Das Recht auf Arbeit bezieht sich auf „decent work“, also Arbeit, die Menschenrechte wie auch Rechte im Hinblick auf faire Arbeitsbedingungen achtet und die ein Einkommen garantiert, das ermöglicht sich selbst (und die Familie) zu erhalten.<sup>12</sup> Daher kann auch die gemeinnützige und nur mit einem Anerkennungsbeitrag remunerierte Arbeit, die von Asylsuchenden im Rahmen der Grundversorgung ausgeübt werden darf,<sup>13</sup> nicht als „decent work“ verstanden werden.<sup>14</sup> Das Recht auf Arbeit muss ohne Diskriminierung jeglicher Art wie aufgrund von u.a. Hautfarbe, Geschlecht, Religion, nationaler oder sozialer Herkunft, Geburt oder anderem Status (wozu auch Staatsbürgerschaft zählt)<sup>15</sup> gewährt werden (Art 2 Abs 2 UN Sozialpakt); der UN Sozialpakt ist auf *jede* Person einschließlich Nicht-StaatsbürgerInnen wie Flüchtlinge und Asylsuchende (unabhängig von rechtlichem Status und Dokumentierung) anwendbar.<sup>16</sup> Wird nun z.B. aufgrund von Nationalität oder Einwanderungsstatus differenziert, so haben die Kriterien für diese Unterscheidung ein legitimes Ziel zu verfolgen und verhältnismäßig zu sein.<sup>17</sup> Vor allem dort wo es um grundlegende Werte

9 Für Asylsuchende wäre Art 17 Abs 2 GFK von Relevanz, wonach nach drei Jahren Aufenthalt keine Maßnahmen, die dem Schutz des Arbeitsmarktes dienen, mehr auf „Flüchtlinge“ angewandt werden dürfen. Allerdings ist diese Bestimmung für Österreich nicht rechtlich verbindlich, da Österreich bei Ratifizierung der Konvention diesbezüglich einen Vorbehalt abgegeben hat.

10 *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General comment No. 18, The Right to Work (Art 6 ICESCR), E/C.12/GC/18, 6.2.2006; ähnlich das Recht auf Arbeit der Europäischen Sozialcharta (ESC); es gibt nur in Ausnahmefällen eine Verpflichtung des Staates Arbeit bereitzustellen – so für bestimmte vulnerable Gruppen.

11 *Craven*, The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development (1995) 197.

12 *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General comment No. 18, Z 7.

13 § 7 Abs 3 Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 betreffend die Bundesbetreuung; es gibt vergleichbare Bestimmungen in Gesetzen auf Länderebene betreffend das Verfahren nach Zulassung. Der für Hilfstätigkeiten ausbezahlte „Anerkennungsbetrag“ ist kein Einkommen iSd Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) und unterliegt auch nicht dem AuslBG.

14 Mit diesen Hilfstätigkeiten darf monatlich nicht mehr als € 100 „verdient“ werden, dies maximal über einen Zeitraum von drei Monaten. Bei Überschreiten der Grenze wird die Grundversorgung entsprechend gekürzt; normalerweise beträgt der „Stundenlohn“ € 3 bis € 5; vgl *Asylkoordination/Cross-Border Asylum Network*, Country profile Austria, update May 2007, 18.

15 *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* General Comment No. 20 (Non-discrimination in economic, social and cultural rights Art 2 (2) ICESCR), E/C.12/GC/20, 2.7.2009, Z 27.

16 *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 20, Z 30.

17 Vgl. dazu auch das UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD): *UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, General Recommendation No. 30, 1.10.2003, Z 4: “differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim.” Zur Unzulässigkeit der Diskriminierung von Asylberechtigten gegenüber anderen MigrantInnen aus Perspektive der EMRK siehe jüngst EGMR U 6.11.2012 *Hode & Abdi*, Nr 22341/09.

wie Menschenwürde und das Recht auf Leben geht, erscheinen Unterscheidungen, die auf Status basieren (z.B. Drittstaatsangehörige, unrechtmäßig Aufhältige), „verdächtig“.<sup>18</sup> Abgesehen davon müssen Beschränkungen des Rechts auf Arbeit nicht nur gesetzlich festgelegt, sondern auch außergewöhnlich sein und dürfen „nur dem Zweck der Förderungen des Allgemeinwohls in einer demokratischen Gesellschaft“ dienen (Art 4 UN Sozialpakt). Es bedarf eines vernünftigen Verhältnisses zwischen Ziel, Maßnahmen/ Unterlassungen zur Zielerreichung sowie deren Auswirkungen.<sup>19</sup>

### 3. Wie weit darf Österreich das Recht auf Arbeit von Asylsuchenden beschränken?

#### 3.1 Allgemein

Beschränkungen des Rechts auf Arbeit sind nur insoweit zulässig, als sie ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig (in Bezug auf die Zielerreichung) sind. Im Folgenden wird ausgeführt, warum die Legitimität der angeführten Ziele der Beschränkung von Asylsuchenden auf Saison- und Erntearbeit zum Teil bezweifelt und die Zweckmäßigkeit sowie Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen als nicht gegeben angesehen werden müssen. Der oben erwähnte Erlass aus 2004, der den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende auf Ernte- bzw Saisonarbeit reduziert, führt begründend aus, dass die Beschränkung für Asylsuchende auf Ernte- bzw Saisonarbeit aufgrund der „derzeitige[n] Arbeitsmarktsituation“ und des „nur vorläufige[n] Aufenthaltsrecht[s], das auf Grund der künftig wesentlich rascher abgeschlossenen Asylverfahren in der Regel nur von kurzer Dauer sein wird“, notwendig sei.<sup>20</sup> Abgesehen davon wurden in der öffentlichen Debatte folgende weitere Argumente für die Beibehaltung des restriktiven Arbeitsmarktzuganges angeführt: Asylsuchende seien unausgebildete Arbeitskräfte, die der österreichische Arbeitsmarkt nicht benötige;<sup>21</sup> die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (die auf permanenten Verbleib abziele) sei aus einer integrationspolitischen Sicht nicht vertretbar;<sup>22</sup> die Verhinderung von Fremdenfeindlichkeit in einer angespannten ökonomischen Situation.<sup>23</sup> Fraglich ist, ob es sich dabei tatsächlich um legitime Ziele handelt und die gewählten Mittel zweckmäßig und verhältnismäßig sind:

- Das Ziel, für österreichische StaatsbürgerInnen (bzw. andere „bevorzugte AusländerInnen“) Arbeit zu sichern und das Allgemeinwohl in einer demokratischen Gesell-

18 *De Schutter/European Network of Legal Experts in the non-discrimination field/European Commission*, Links between migration and discrimination (2009) 49.

19 *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 20, Z 13f.

20 Ähnlich *BMASK*, 983/AB 24. GP, 16.4.2009: Verweis auf die derzeitige Lage am Arbeitsmarkt; das vorübergehende Aufenthaltsrecht, das jederzeit enden könne; Änderungen würden zu schnelleren Asylverfahren führen. Auch in der Debatte zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie wurde auf die Situation am Arbeitsmarkt verwiesen, zB *OÖNachrichten.at*, ÖVP will neuem EU Asylrecht nicht zustimmen, 9.5.2009.

21 Parlamentskorrespondenz Nr 1020, Fremdenrechtsgesetz passiert den Bundesrat: Stellungnahme eines BZÖ-Mitglieds, 23.11.2009.

22 *BMASK*, 983/AB 24. GP.

23 *Der Standard*, Diskussion um Jobs für Asylwerber, 29.8.2009.



schaft zu fördern, wird oft angeführt. Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass Österreich hinsichtlich Wirtschafts- und Arbeitsmarktindikatoren weit besser als der EU-Durchschnitt ist (2011 niedrigste Arbeitslosenrate im EU-Raum und gute wirtschaftliche Leistung).<sup>24</sup> Dies spiegelt sich auch in dem Erlass aus 2012, der für jugendliche Asylsuchende Zugang zu einer Lehre ermöglichen sollte. Darin wird explizit festgehalten, dass es „im Hinblick auf die inzwischen geänderten arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Rahmenbedingungen (...) vertretbar [ist], jugendlichen Asylwerber[n] im öffentlichen und gesamtwirtschaftlichen Interesse (§ 4 Abs 1 AuslBG) für die Dauer ihres Asylverfahrens eine Ausbildung und eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen [...]“.<sup>25</sup>

- Das nur vorübergehend angelegte Aufenthaltsrecht von Asylsuchenden kann – ohne Verschulden von Asylsuchenden – mehrere Jahre dauern. 7029 der beim Asylgerichtshof (AGH) anhängigen Verfahren dauerten per 1.1.2011 bereits mindestens drei Jahre – davon fast 4000 länger als fünf Jahre.<sup>26</sup>
- Das Argument, dass Asylsuchende ungelernete Arbeitskräfte seien, die die österreichische Wirtschaft nicht brauchen würde, ist in zweierlei Hinsicht faktisch nur wenig fundiert: Zum einen sind Asylsuchende oft gut ausgebildet (so die Industriellenvereinigung, wonach jedeR fünfte einen Universitätsabschluss hat<sup>27</sup> und Daten aus EQUAL Projekten wie “First Aid in Integration”) und verfügen über Sprachkenntnisse, die in vielen Berufen und Wirtschaftszweigen sehr gut genutzt werden könnten. Zum anderen besteht auch Nachfrage nach nicht ausgebildeten Arbeitskräften – nicht nur in Österreich, sondern EU-weit. Das vorhandene Potenzial der Flüchtlinge bleibt somit ungenutzt.
- Das Argument, die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (der auf permanenten Verbleib abziele) sei aus einer integrationspolitischen Sicht untragbar, insbesondere, da mehr als die Hälfte der Asylansuchen negativ beschieden werden würde, erscheint nicht schlüssig. Es wird übersehen, dass Integration in den Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens nicht nur nach Zuerkennung eines Schutzstatus, sondern auch im Fall einer negativen Entscheidung nach Rückkehr im Herkunftsstaat positive Effekte hat.<sup>28</sup> Ähnlich sieht dies inzwischen das BMASK: Im Erlass aus 2012, der für jugend-

24 Die Erwerbstätigenquote lag 2011 weit über dem EU-Durchschnitt (72,1 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 64,3 %); die Arbeitslosenquote lag 2011 in Österreich (4,2 %) weit unter dem EU-Durchschnitt (9,7 %) – sie war die niedrigste im EU-27-Raum. Siehe *Statistik Austria*, Österreich innerhalb der EU, September 2012 [http://www.statistik.at/web\\_de/services/wirtschaftsatlas\\_oesterreich/oesterreich\\_innenhalb\\_der\\_eu/index.html](http://www.statistik.at/web_de/services/wirtschaftsatlas_oesterreich/oesterreich_innenhalb_der_eu/index.html) (14.1.2013).

25 BMASK, Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, BMASK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012, 14.6.2012.

26 Davon 1.061 Verfahren drei Jahre; 1.969 Verfahren vier Jahre; 1.594 Verfahren fünf Jahre; 1.093 Verfahren sechs Jahre; 762 Verfahren sieben Jahre; 341 Verfahren acht Jahre; 136 Verfahren neun Jahre; 35 Verfahren zehn Jahre und 38 Verfahren mehr als zehn Jahre: 9521/AB 24. GP.

27 *Die Presse*, Wirtschaft warnt vor Abschiebungen, 19.7.2007.

28 Siehe UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, Mai 2007; UNHCR-Büro in Österreich, Stellungnahme über die Integration von Flüchtlingen in Österreich, 15.05.2009.

liche Asylsuchende Zugang zu einer Lehre ermöglichen soll, wird ausgeführt, dass es „für vertretbar [gehalten wird], jugendlichen Asylwerber[n] [...] für die Dauer ihres Asylverfahrens eine Ausbildung und eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen, die später – auch bei negativem Verfahrensausgang – anderswo nutzbringend eingesetzt werden kann.“<sup>29</sup> Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Überlegungen nicht auch für Asylsuchende, die älter als 18 Jahre sind, zutreffend sein sollten.

- Die Begründung, um der Verhinderung von Xenophobie in ökonomisch „schlechten Zeiten“ willen den Arbeitsmarkt schließen zu müssen, ist im Lichte internationaler menschenrechtlicher Standards problematisch: Staaten haben die positive Pflicht ihrer Bevölkerung die Situation von Asylsuchenden bzw. Flüchtlingen in einer objektiven Art und Weise zu vermitteln.<sup>30</sup> Der Ausschluss von Asylsuchenden vom Arbeitsmarkt kann also nicht als adäquates Mittel zur Bekämpfung von Xenophobie angesehen werden.

### 3.2 Ist die Beschränkung auf Saison- und Erntearbeit verhältnismäßig?

Auch unter Zugrundelegung der Legitimität des Ziels des Schutzes des „inländischen Arbeitsmarktes“ bleibt die Frage bestehen, ob die den Asylsuchenden auferlegten Beschränkungen zur Zielerreichung verhältnismäßig sind. Die folgenden Faktoren sind dabei u.a. zu berücksichtigen:

- 1) Mit Ernte- bzw. Saisonarbeit sind zum Teil schwerwiegende Nachteile für die asylsuchende Person verbunden, wodurch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Frage gestellt wird:
  - Die Geltungsdauer einer Bewilligung ist auf maximal sechs Wochen (Erntearbeit) oder sechs Monate (Saisonarbeit) begrenzt, Saisonarbeit darf maximal zwölf Monate innerhalb von 14 Monaten ausgeübt werden. Die rechtlich äußerst schwache Position von Ernte- und SaisonarbeiterInnen kann zu Ausbeutung führen.<sup>31</sup> Vor allem Asylsuchende werden aufgrund ihres „schwachen“ Aufenthaltsstatus und eingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt, insbesondere in Zusammenspiel mit

29 BMASK, Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, BMASK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012, 14.6.2012.

30 *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI - Europarat)*, ECRI-Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde), 15.12.2009 Z 115f: „ECRI wiederholt ihre dringende Empfehlung an die österreichischen Behörden, Verallgemeinerungen oder stigmatisierende Bemerkungen gegenüber Asylwerbern oder bestimmten Kategorien von Asylwerbern zu unterlassen. ECRI fordert die Behörden dringend zur Durchführung einer Kommunikationskampagne auf nationaler Ebene auf, gemeinsam mit Zivilgesellschaft, insbesondere jenen NRO, welche die Interessen der Asylwerber und Flüchtlingen vertreten, um das Image dieses Teils der Bevölkerung in der öffentlichen Meinung zu verbessern.“

31 So gibt es eine Verbindung zwischen Beschäftigungsbewilligungssystemen und MigrantInnen in irregulären Beschäftigungsverhältnissen: vgl. *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)*, *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 member States of the European Union* (2003), 46; *Krenn/Haidinger*, *Un(der)documented migrant labour – characteristics, conditions and labour market impacts* (2009) 8f.

niedrigen Sozialleistungen und langen Asylverfahren, oft in irreguläre Arbeitsverhältnisse mit schlechten Arbeitsbedingungen gedrängt.<sup>32</sup>

- Die Grundversorgung wird ausgesetzt, wenn ein eigenes Einkommen erzielt wird. Nach Beendigung von Saison-/Erntearbeit kann es uU schwierig sein, wieder in das System der Grundversorgung aufgenommen zu werden.
  - Ernte- bzw Saisonarbeit kann nicht zu einer „besseren“ Arbeitsbewilligung (wie zB Arbeitserlaubnis oder Befreiungsschein) führen, die die Gebundenheit der Bewilligung an eineN bestimmteN ArbeitgeberIn aufheben und eine längere Geltungsdauer aufweisen würde (Beschäftigungszeiten im Rahmen eines Kontingents werden diesbezüglich nicht angerechnet).
  - Asylsuchende, die Ernte- bzw Saisonarbeit ausüben, werden es kaum schaffen, die Anwartschaft im Hinblick auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu erfüllen.<sup>33</sup> Dies wiederum führt dazu, dass Asylsuchende idR nicht vom Arbeitsmarktservice (AMS) als arbeitslos registriert werden und so keine Jobvermittlungsservices und Berufsorientierung und -ausbildung in Anspruch nehmen können.
  - Ernte- und Saisonarbeit ist kein adäquates Mittel, um eine nachhaltige Lösung („durable solution“), wie sie für Flüchtlinge (nach Anerkennung) gefordert wird, zu erreichen: Sie eröffnet nicht die Möglichkeit, neue Fähigkeiten zu erwerben oder sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren.
- 2) Auch mit fortgeschrittener Dauer des Asylverfahrens ist keine Verbesserung im Hinblick auf Arbeitsmarktzugang, Jobvermittlung, Berufsorientierung/-ausbildung vorgesehen: Alle eben genannten Nachteile kommen für Asylsuchende zur Anwendung, unabhängig davon, wie lange ein Asylverfahren dauert. Allerdings sind mehrjährige Asylverfahren in Österreich keine Seltenheit (siehe oben), obwohl pro Instanz gesetzlich nur sechs Monate vorgesehen wären. Die massiven Einschränkungen im Recht auf Arbeit für Asylsuchende sind im Lichte menschenrechtlicher Verpflichtungen umso weniger rechtfertigbar, je länger das Asylverfahren dauert – insbesondere in einem Land wie Österreich mit der niedrigsten Arbeitslosenrate im EU-Raum und relativ guter wirtschaftlicher Performance (siehe oben).
- 3) Die Einschränkung hat negative Auswirkungen auf andere Menschenrechte: Inadäquater Zugang zum Arbeitsmarkt kann unter Umständen auch das Recht auf ei-

---

32 EUMC, Migrants, Minorities and Employment 46; *Krenn/Haidinger*, Un(der)documented migrant labour 11: “[...] In Austria for example undocumented and semi-documented migrants were found working in lumber jacking (for 2 Euros an hour) and on construction sites (for 5 Euros an hour). In one case the landlord kept back parts of the asylum seeker’s state benefit, forcing him to accept the working conditions of the irregular jobs offered to him, because he had no other way of earning money urgently needed for his family.” So berichtete auch die EU Grundrechteagentur über Fälle extremer Ausbeutung von MigrantInnen, die oft durch die rechtliche Vulnerabilität ermöglicht wurde: *FRA*, Annual Report 2010, 56.

33 § 14 AlVG: Um Leistungen erstmals aus der Arbeitslosenversicherung beziehen zu können, müssen Personen für mindestens 52 Wochen innerhalb der letzten 24 Monate einer Arbeit nachgegangen sein (die Arbeitslosenversicherungsbeiträgen unterliegt) (für Personen unter 25 reichen 26 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate).

nen adäquaten Lebensstandard verletzen – nämlich dann, wenn die vom Staat erbrachten Sozialleistungen nicht ausreichend bzw. angemessen sind. Asylsuchende erhalten in Österreich erheblich niedrigere Sozialleistungen als andere Personen in Österreich:<sup>34</sup> So stehen bei individueller Unterbringung von Asylsuchenden monatlich maximal € 320,00 (vor 2012: € 290,00) für Unterkunft, Miete, sonstigen Bedarf zur Verfügung (hinzu kommen € 40,00 Taschengeld);<sup>35</sup> dem stehen € 773,26 pro Monat für 2012 an bedarfsorientierter Mindestsicherung gegenüber.<sup>36</sup> Fraglich ist, ob diese Leistungen aus der Grundversorgung ausreichen, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Die Agenda Asyl fordert daher eine „deutliche Erhöhung der Unterstützungsleistungen“ wie auch Standards für die Grundversorgung.<sup>37</sup> Abgesehen davon betrifft der Zugang zum Arbeitsmarkt auch noch andere Menschenrechte: Besonders betroffen sind die Menschenwürde und Selbstachtung, die vom Recht auf Privatleben geschützt werden. Ein effektiver Zugang zum Arbeitsmarkt würde erlauben zur Wirtschaft des Aufnahmestaates beizutragen, das Sozialbudget des Staates zu entlasten und eigenverantwortlich zu leben. Erzwungene Untätigkeit führt nicht nur zum Verlust von bereits bestehenden Fähigkeiten und Abhängigkeit vom Aufnahmestaat, sondern hat auch negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit (Recht auf Gesundheit) und die Aussicht einer erfolgreichen Integration nach Erlangung eines Schutzstatus. Das Fehlen eines effektiven Zugangs zum Arbeitsmarkt kann im Extremfall zu so genanntem „constructive refoulement“ führen, zB wenn Personen aufgrund von extremer Armut insbesondere wegen fehlender Grundversorgung in Kombination mit fehlendem effektivem Arbeitsmarktzugang in den Verfolgerstaat zurückkehren.

Kritisch anzumerken ist schließlich, dass Asylsuchenden, denen kein Schutzstatus zuerkannt wurde, bei der „Ausweisungsprüfung“ (§ 10 Abs 2 AsylG 2005) das „Nicht-Arbeiten“ zum Nachteil gereicht, da dies als Indiz für mangelnde Integration gewertet wird.

---

34 Dies wurde vom Überwachungsorgan des UN Sozialpaktes auch bereits kritisiert: *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Abschließende Bemerkungen, E/C.12/AUT/CO/3, 25.11.2005.

35 Siehe Grundversorgungsvereinbarung BGBl I 80/2004; im Sommer 2012 wurden neue Kostensätze, die rückwirkend ab 1.1.2012 geltend gemacht werden können, vereinbart: vgl Regierungsvorlage: Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze des Art 9 der Grundversorgungsvereinbarung, 1958 BlgNR 24. GP; der Kostensatz für die Unterbringung und Verpflegung eines Asylwerbers in einer organisierten Unterkunft betrug bis 2012 € 17, danach € 19 pro Tag. Bei individueller Unterbringung stehen seit 2012 maximal € 200 pro Monat für Verpflegung (vorher € 180) und € 120 für Miete (vorher € 110) zur Verfügung. Das Taschengeld beträgt € 40 pro Monat (keine Erhöhung), Bekleidungshilfe max € 150 pro Jahr.

36 Davon sind € 579,95 Grundbetrag und € 193,32 Wohnkostenanteil pro Monat.

37 Kritisiert wird vor allem, dass die Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern und Landesgesetz zwar Leistungen festlegen würden, aber Standards insb. für organisierte Unterkünfte fehlen würden: *Agenda Asyl*, Grundsatzpapier zur Grundversorgung, Juni 2012 [http://www.asyl.at/fakten\\_2/gv\\_agenda\\_asyl\\_lv\\_juni12.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/gv_agenda_asyl_lv_juni12.pdf) (13.1.2013).

#### 4. Empfehlungen aus menschenrechtlicher Perspektive

Österreich hat den UN Sozialpakt ratifiziert, woraus sich Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt ergeben. Um internationalen Menschenrechtserfordernissen nachzukommen, müsste zumindest graduell Zugang zu unselbständiger Arbeit (außerhalb der Saisonarbeit) gewährt werden. Als Minimum müsste der „Erlass“ aus 2004 beseitigt werden.

Österreich soll seinen bei Ratifizierung der GFK abgegebenen Vorbehalt zu Art 17 Abs 1 und 2 GFK, der den Zugang von Flüchtlingen zum unselbständigen Arbeitsmarkt regelt, zurücknehmen. Art 17 Abs 2 GFK würde auch auf Asylsuchende anwendbar sein und erfordern, dass spätestens nach drei Jahren Aufenthalt Asylsuchende von Regelungen ausgenommen werden, die dem Schutz des nationalen Arbeitsmarktes dienen – das heißt, spätestens drei Jahre nach Asylantragstellung dürfte auch kein Ersatzkraftverfahren im Sinne des AuslBG mehr durchgeführt werden.

Derzeitige Aufnahmebedingungen in Österreich (Grundversorgung) kombiniert mit mehrjährigen Asylverfahren führen zu verspäteter und erschwerter Integration nach Zuerkennung eines Schutzstatus. Wirtschaftliche Integration sollte so bald wie möglich beginnen, um dauerhafte Lösungen nach Anerkennung oder Rückkehr zu erleichtern.

Der Ausschluss der meisten Asylsuchenden von Jobvermittlungsservices, Berufsorientierung und -ausbildung kann angesichts deren Wichtigkeit nicht als verhältnismäßig angesehen werden. Internationale Menschenrechtsinstrumente verpflichten zu Maßnahmen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Österreich sollte daher – unabhängig vom Arbeitsmarktzugang – von Beginn des Asylverfahrens an Zugang zu Jobvermittlungsservices und Berufsorientierung und -ausbildung gewähren. Nur so können Fähigkeiten und Kenntnisse aufrechterhalten bzw. weiterentwickelt, Dequalifizierung vermieden und somit ein Berufseinstieg auf einem adäquaten Level sichergestellt werden.

# Thema: Demokratie in der Krise

## Vorwort

Miriam Broucek/Alice Wagner

---

Mit Erscheinen der ersten Ausgabe des *juridikum* im Jahr 2013 befinden wir uns immer noch in einer Periode rezessiv-stagnierender Konjunkturen und einer multiplen Krise, an der die Krise der Demokratie einen wesentlichen Anteil hat. Die Anfälligkeit des kapitalistischen Wirtschaftssystems hat sich eindringlicher als je zuvor bewiesen. Das sich hegemonial durchgesetzte neoliberale System findet schon lange keine plausiblen Antworten mehr. Immer mehr steigt das Unbehagen in der Bevölkerung, je drastischer die durch die globale Markthörigkeit immer stärker wachsende Ungleichheit zu Tage tritt. Was einst als Patentlösung galt, erscheint uns heute nur mehr als hohles Gefäß – die Demokratie.

Auch steckt die Demokratie selbst in einer multiplen Krise. Einige aktuelle Dimensionen der Demokratiekrise werden in den Beiträgen dieses Hefts dargestellt – etwa die Verlagerung der Politik in elitäre Zirkel; die Übermacht der Konzerne; Lobbying, Korruption sowie unausgeglichene Kräfteverhältnisse in Entscheidungsprozessen; männlich dominierte Herrschaftsmodelle oder die Auslagerung von Rechtsetzungskompetenzen an Private. Ein in zahlreichen Artikeln aufgegriffenes Problem ist, dass der Aufstieg und Bestand der Demokratie mit dem marktwirtschaftlich-kapitalistischen System wechselseitig bedingt war und ist. Auch *Hardt/Negri* sprechen in ihrem aktuellen Werk von einer „relativen Demokratie“ und greifen dabei scharf das Prinzip der Repräsentation an: „[S]elbst wenn wir heute noch an den modernen Mythos der Repräsentation glauben und die Volksvertretung für ein Instrument der Volksherrschaft halten würden, müssten wir uns eingestehen, dass ihre Möglichkeiten inzwischen radikal zusammengeschmolzen sind.“<sup>1</sup>

Im einleitenden Artikel des Schwerpunkts knüpft *Colin Crouch* an sein 2003 skizziertes Konzept von Post-Demokratie an – die formalen Institutionen der Demokratie sind nach wie vor intakt, real jedoch fortschreitend geschwächt und die demokratische Arena ist den wirtschaftlichen und politischen Eliten überlassen. Er wirft die Frage auf, inwiefern

---

1 *Hardt/Negri*, Demokratie! Wofür wir kämpfen (2013) 36.

die damalige Demokratie-Analyse heute noch stand halten kann. Vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen und Krisenpolitik stellt *Colin Crouch* sein Konzept mit jenem anderen in Diskurs, die in der Krisenpolitik eine klare Absage an die Demokratie erkennen. Dem entgegen gesetzt sieht *Colin Crouch* sein post-demokratisches Modell auch 10 Jahre später bestätigt und legt dar, wie Europa und die USA ein Stück weiter den Weg der Post-Demokratie entlang gegangen sind.

In historisch-materialistischem Bewusstsein zeichnen *Stephen Gill* und *Ingar Solty* das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie nach und kristallisieren dabei heraus, dass die Fortentwicklung der bürgerlichen Demokratie ursprünglich ganz im Sinne des Kapitalismus war. Ein Gleichgewicht der beiden Gesellschaftsformen ist jedoch nur kurz zu halten und so spiegeln alle wirtschaftlichen Krisen des 20. und 21. Jahrhunderts den aktuellen Stand des Kräfteingens wieder. Der Wiedergänger des Kapitalismus, der Neoliberalismus, hat an einer Balance jedoch gar kein Interesse mehr – er herrscht allein und autoritär. Für *Gill/Solty* stehen wir nun am Scheideweg – hin zur Auflösung des postdemokratischen Parlamentarismus, letztlich hin zum autoritären Staat? Oder können die sich bildenden neuen Bewegungen der Demokratie das Gewicht der Waagschale wieder ins rechte Lot rücken?

Von der Geschlechterperspektive aus konnte sich die (bürgerliche) Demokratie gar nie so weit entwickeln, dass es überhaupt zum Auflösungsstadium kommen konnte – hat sie sich für gelebte Identitäten wie die des Frau-Seins doch niemals realisiert. Im Gegenteil hat gerade die liberale Demokratie, wie *Stefanie Wöhl* feststellt, durch ihre Separierungstendenzen erst recht geschlechterspezifische Herrschaften ermöglicht. Schließlich erscheint sie auch schon per se wenig responsiv für die Belange von Geschlechterfragen zu sein. Einen ersten Schritt zur Überwindung der vorhandenen Hierarchien und der Zugangsbarrieren zur politischen Partizipation aus feministischer Sicht erkennt die Autorin dennoch in einer unbedingten Transparenz demokratischer Entscheidungsprozesse.

*Lukas Oberndorfer* legt den Fokus seines Beitrags auf die Pakte über Wettbewerbsfähigkeit – jenen aktuellen Vorhaben im Rahmen der Krisenpolitik, mit welchen die im „südeuropäischen Laboratoriums des Neoliberalismus“ erprobten „Strukturreformen“ (etwa die Deregulierung des Arbeitsrechts) in der ganzen EU verallgemeinert werden sollen. Wie bereits die bisherigen Instrumente der Krisenpolitik, so der Autor, sind auch die vorgeschlagenen Pakte aufgrund der Umgehung der eigentlich notwendigen Änderung der Unionsverträge europarechtswidrig. Die wegbrechende Zustimmung zu einer Vertiefung der neoliberalen Integration scheint durch einen „autoritären Konstitutionalismus“ überbrückt zu werden, der eine neuerliche Aufwertung der Exekutive und eine Schwächung der europäischen Demokratie nach sich zieht.

Ein Beispiel für das der EU inhärente Demokratiedefizit sind die „expert groups“ der Europäischen Kommission, deren Expertise zentraler Ausgangspunkt für europäische Gesetzesinitiativen ist, obwohl sie der breiten Öffentlichkeit wohl nicht einmal bekannt sind. Erst in den letzten Jahren wurden auf Druck von NGOs und einzelnen europäischen

Abgeordneten erste Schritte in Richtung Transparenz über deren Arbeiten und handelnde Personen gesetzt. *Yiorgos Vassalos* weist das massive Ungleichgewicht in der Besetzung der Expertengruppen und die damit einhergehende Ausrichtung europäischer Entscheidungen nach – etwa sind in der Generaldirektion Unternehmen doppelt so viele WirtschaftsvertreterInnen nominiert, wie für allen anderen Interessen zusammen. Zwar wurde die Problematik mittlerweile auch von hohen KommissionsvertreterInnen anerkannt, jedoch, wie der Beitrag zeigt, die Besetzungspolitik noch nicht nachhaltig verändert.

In Fortsetzung dieses Beitrags geht auch *Dieter Plehwe* von einem „häufig idealistische[n] Verständnis der Rolle von Expertise und ExpertInnen in Politik und Gesellschaft“ aus und analysiert vor diesem Hintergrund die Rolle und den Einfluss von Think Tank-Netzwerken. In diesem Bereich ist in Europa und den USA in den vergangenen Jahrzehnten ein rasanter Anstieg zu verzeichnen. Die Auswirkungen auf die demokratischen Prozesse verdeutlicht der Beitrag anhand der neoliberalen Umwelt-Think Tanks mit klimawandelleugnerischen Positionen, welche als Gegenströmung zur Umweltbewegung entstanden sind. Die (vom Neoliberalismus) behauptete Unabhängigkeit wissenschaftlicher Forschung und Beratung von dahinterstehenden Interessen unterschlägt die dahinterstehenden, oft vielfältigen Abhängigkeiten. So wird suggeriert, die Rechtssetzung beruhe auf „objektivem“ technischem Sachverstand, sodass der demokratische Erzeugungsweg „überflüssig“ würde.

Die Möglichkeit der Rechtsunterworfenen, (kontrollierenden) Einfluss auf den Inhalt künftiger – sie adressierender – Rechtsnormen zu nehmen, wird ebenfalls durch Privatisierungsvorgänge im Recht unterwandert. Im Sinne einer von der Staatsgewalt an private Institutionen ausgelagerten Rechtssetzung, -vollziehung und -kontrolle nehmen Zertifizierungen, Selbstverpflichtungen und Standards (wie ÖNORMEN) den Platz von auf herkömmlichem (Rechts-)Wege erzeugten Vorschriften ein, ohne dass sie, wie es zur Rechtserzeugung notwendig wäre, den demokratischen Konsultationslauf durchlaufen hätten. *Konrad Lachmayer* verweist dabei auf die technokratische Dimension dieser Entwicklung – wenn einzig nur mehr rationale, effektive und technische Gesichtspunkte Recht legitimieren.

Die kritische Bestandsaufnahme der augenblicklichen gesellschaftlichen Verfasstheit kann dazu dienen, künftige Auswege zu formulieren. Denn die angebliche Alternativenlosigkeit zu den neoliberalen Krisenbewältigungsstrategien muss ebenso bezweifelt werden wie die Un-Veränderbarkeit der existierenden Institutionen-Demokratie. *Tamara Ehs* und *Nino Willroider* haben sich für das juridikum mit dem Für und Wider direkter Partizipationsmöglichkeiten auseinandergesetzt. Bei ihrer historischen Analyse der österreichischen Bundesverfassung zeigt sich, dass diese von Beginn an auch aus Gründen des Minderheitenschutzes derartigen Elementen skeptisch gegenüber stand. Die AutorInnen kommen dennoch zu dem Schluss, dass ein vermehrter Einschluss direktdemokratischer Instrumente in (westliche) repräsentative Demokratien parteipolitische Reformblockaden überwinden helfen und die Bevölkerung insgesamt zu mehr politischer



Beweglichkeit animieren könnte.

Der globale – allen voran der europäische – Ent-Demokratisierungsprozess wurde natürlich von vielen Seiten beobachtet. In den vergangenen Jahren entspannen sich zahlreiche Debatten über den Zustand des Patienten „Demokratie“ in Feuilletons, digitalen Diskussionsforen und akademischen Zirkeln. Ein schmaler Band erregte in der Juridikum-Redaktion besondere Aufmerksamkeit: „Demokratie? Eine Debatte“, 2012 erschienen, versammelt Beiträge so großer Namen wie u.a. *Giorgio Agamben*, *Alain Badiou*, *Jacques Rancière* oder *Slavoj Žižek*. *Ines Rössl* hat ihn kritisch rezensiert. Wie sie ausführt, verkörpert die Demokratie seit jeher die Sehnsucht des Menschen nach einer Einheit des Sozialen und dem Ende der Entfremdung der Gesellschaft. An dieses utopische, ideelle Moment der Demokratie will die Essaysammlung erinnern und kann somit auch als Aufforderung verstanden werden, statt reflexiven Analysen ein Denken zu wagen, das nicht im institutionellen Rahmen verharret.

Das Versprechen der Demokratie war es, den Menschen eine Existenz zu ermöglichen, über sich selbst zu bestimmen. Auf die Frage, welche Bedingungen wir schaffen müssen, damit dieses Versprechen auch einlösbar wird, finden sich hoffentlich einige Antworten im vorliegenden Heft.

Mag<sup>a</sup> Miriam Broucek ist Juristin mit Schwerpunkt Banken- und Kapitalmarktrecht in Wien und Redaktionsmitglied des Juridikum; [miriam.broucek@reflex.at](mailto:miriam.broucek@reflex.at)

Mag<sup>a</sup> Alice Wagner, LL.M. (Columbia) ist Referentin der Abteilung EU & Internationales der Arbeiterkammer Wien und Redaktionsmitglied des Juridikum; [alice.wagner@akwien.at](mailto:alice.wagner@akwien.at)

# Post-democracy and the crisis

Colin Crouch

---

If one wanted evidence that contemporary advanced societies are moving towards a condition of ‘post-democracy’, the out-workings of the 2008 Anglo-American banking crisis and subsequent Euro-crisis certainly satisfy that need. At the same time, these events contain some other lessons of a different kind.

When I developed the idea of post-democracy (Crouch 2003; 2008) I had in mind societies in which all the institutions of formal democracy – elections, free debate, extensive civil rights, transparency, rules of law – remained in place, but where the energy of the political system had vacated the democratic arena and had disappeared into small economic and political elites, with the latter mainly working for the interests of the former. I used the analogy of post-industrial economy. When we call an economy post-industrial, we do not mean that people no longer make and consume industrial products, but that the vital energies of the system have gone elsewhere – in this case to the services sectors. In post-democracy the people, the demos, gradually lose their capacity to generate organizations, demands and expressions of interests autonomously from existing elites and mass media. Post-democracy is not therefore the same as an absence of democracy or a denial of democracy; rather it describes a democracy that has become more formal than real, remains strong de jure but weakened de facto.

I did not argue that in the western world we already lived in post-democratic societies – there is too much liveliness in our politics for that to be the case – but that we were on the way towards it. In fact, when I was being precise, I limited my argument more closely still: what has been happening to our politics is the gradual loss of the capacity for autonomous self-expression of people in middle and lower socio-economic categories – or the working and lower middle classes. Groups not defined in this way, such as feminist, environmentalist and (one has to add) racist-populist groups have continued to demonstrate a capacity to catch political and economic elites by surprise and to develop a political agenda that has not been shaped by party market researchers. Sometimes I perhaps wrote less carefully and forgot to draw attention to these important exceptions, but my main argument was about the role of different social classes in contemporary democracy. I proposed three main causes of the trend towards post-democracy. First was the decline of the industrial working class, which was a class that in the past had – like the industrial and commercial bourgeoisie, farmers, and certain churches – definitely produced its autonomous political agenda through organizations that emerged from the life experi-

ence of the class itself. The new classes of the private services sectors of post-industrial society had not done this. This is probably partly because they had developed as important classes after the achievement of universal citizenship and democracy – they are literally post-democratic – and did not have to develop a struggle for citizenship rights against other groups. It was through such struggles that many classes and other groups had defined their political identity. The classes of post-industrial society have not had to struggle for political inclusion, and therefore lack this identity-forging process. In this way post-industrialism is not just an analogy for post-democracy, but a part of it.

Second was the uneven political development of globalization. At the international level inter-governmental bodies work with transnational corporations all the time, but only very rarely with ordinary citizens. Democracy's reach remains limited to the national and local, while the most important arena of change and assertions of power is the global.

Third, as a result of these other changes, the leaderships of political parties, especially but not only those of the centre-left, had lost contact with their electoral base. They no longer trusted their own parties to represent major parts of the electorate, because parties tended to represent only the declining parts of industrial society, while no-one spoke for the new classes, who had developed no political identity. Leaders therefore developed links with voters, not through party machines and wider social movements, but through professional market research. The links between politicians, their mass parties, and voters, became based almost entirely on the model of relations between a firm and its customers. In some countries party leaders needed large amounts of money to create these new forms of contact, and this drove them into the arms of corporate donors. At the same time, global corporations had in no way at all lost their power to develop an autonomous political agenda, but began to do so with increasing vigour. Because economic power can easily be converted into political power, they were able to buy influence in which to propagate this agenda within the world of politics, at the same time that they were able to exercise political muscle through threats to disinvest from countries pursuing policies they disliked. From this process emerges a self-referential politico-economic governing class that looks after itself as much as it can, with little interference from the wider electorate. Almost the sole actors in this kind of politics were the corporate rich, with parties themselves increasingly resembling corporations too.

### **Post-democracy and the crash of 2008**

The financial crisis of 2008 demonstrated the trends I identified in the post-democracy thesis in a number of ways. The story begins with the initial moves to deregulate the US and UK banking systems in the 1990s (for well documented accounts, see Guillén and Suárez 2010; Suárez and Kolodny 2011; Wilmarth 2009). Particularly in the US, the leading figures in that process were perfect examples of the joint politico-economic gov-

erning class, as figures would move from senior positions in banks (usually Goldman Sachs) into government, where they designed policies favourable to those banks' interests, and then back again into the banks. Naturally, they produced policies very favourable to the short-term interests of banks. This does not mean that they acted parasitically; it was possible to claim that the secondary and derivatives markets they developed were in a general interest. The main function of the new global financial markets made possible by deregulation was to spread risks very widely, which in turn made it possible to leverage vast sums of money around the world. These new secondary and derivatives markets constituted an expanding universe, as there were constantly new entrants into them, especially as China joined the global economy. As the numbers sharing risks grew larger, so the amount of risk any one participant held was getting smaller. Ever riskier funds were therefore joining the process. Its immediate effects were to make most people in the advanced world, and some in the developing world too, much richer, as consumption could be sustained by the credit that banks were ever more willing to extend. Particularly important was the ability of relatively poor people, particularly in the US, to take out additional mortgages on their houses in order to fund consumption.

The banking deregulation policies had been conducted by persons moving backwards and forwards between the economic (or financial) elite and politics in the way anticipated by the post-democracy thesis. Unregulated global capital was a perfect example of one of the main processes that was undermining the reach of democratic politics. True, working people gained, but in a totally passive way. They just accepted the loans they were offered; and, particularly in the US, these loans compensated them for static earnings from work, which reflected the decline of work as an arena in which people formed identities and interests (Crouch 2011, 2012). People were encouraged to see themselves as consumers and as active in financial markets (as borrowers); identities that had no political content capable of development. The whole deregulation was achieved through democratic means, but outside the reach of public debate and understanding, handled by a few financial sector insiders.

The entire period of the development of this new financial system was also associated with a major growth of inequality. Over a longer historical perspective, the growth of democracy has been associated with a decline in inequality of income and wealth, and democratic nations are usually less unequal than dictatorships. This major historical trend became reversed, particularly in the US, where inequality now stands at a level more typical of Third World countries than of advanced ones. The US is here not so much an exception as a trend setter, as levels of inequality are rising almost everywhere in the democratic world (OECD 2011). The causes of this rise are complex. To some extent it is a result of changes in the global economy (ibid). As China, India and many other developing countries have joined the industrial world, there has been an enormous increase in the labour supply available to investors. This has reduced labour incomes and increased those of capital. Within the advanced economies there is a resulting surplus of

relatively low-skilled labour, while Third-World competition has not (yet) challenged the incomes of the highly skilled. There is therefore a growing gap between the incomes of people at different skill levels. Meanwhile, as inequalities in these factor incomes have been rising, changes in fiscal policies in many countries have been making taxation less redistributive. Normally taxation in democracies is expected to work progressively and to reduce the impact of inequality in factor incomes (ibid). It has been a perverse feature of the present period that fiscal policy has been becoming less redistributive as original income inequality rises. That can be taken as a very clear indicator of a decline in the effectiveness of democracy, as only a wealthy minority gains from this process.

This perverse effect will happen if changes affecting inequality and democracy reinforce each other, as they can easily do. An exogenous factor causing a rise in inequality (say, the entry of a major country like China into the global economy) makes new resources available to the wealthy, which they can use, through lobbying, party-funding, the funding of media campaigns, etc., to seek policies favourable to themselves. These will include policies to make taxation less progressive. If this succeeds, even more resources arrive in the hands of wealthy corporations and individuals, part of which they can use to secure further favourable changes. And so on, and so on ... A self-reinforcing process of this kind has very strong effects, and this is what seems to be happening with inequality.

For reasons that are beyond our scope here to explore, the financial model could not be extended indefinitely, and the crash came. It did not in fact take long to arrive. The main bout of deregulation in the US took place in 1999; by 2007 major warning signs had arrived. The response to the crash was as post-democratic as the erection of the system itself had been. The banks had to be rescued from the consequences of their own irresponsible behaviour, and again senior executives of Goldman Sachs and the other great banks temporarily moved into government office and advisory positions in order to oversee the rescue. The burden was borne most immediately by poorer people with the sub-prime loans that the banks had persuaded them to take in order to keep the financial carousel moving. Many of those now found themselves with worthless assets, and some lost their homes. The burden was next borne by taxpaying citizens, as public revenues had to be used to fund the rescue at the expense of cutting public services and transfer payments. Some bank employees suffered with job losses as the banks had to cut back their own expenditure by closing down activities, but most of these were just normal employees, not the traders who had played the irresponsible games in the secondary markets. Only a small number of those were hit, such as those at Bear Stearns and Lehman Brothers, the only important US banks that were not saved.

If the deregulated financial model was associated in its triumphant days with growing power for financial capital and increased inequality, one might expect the collapse of the model to have had the opposite effect, but in fact the reverse has been the case. The bank rescue demonstrated the dependence of governments, firms in many other sectors, and

the general public on the success of the financial sector. Governments therefore chose to accept the cost of under-writing the debts of banks at the expense of the services they provided for their citizens. According to the theory of the market economy, capital accepts risks; if the risk goes well, it takes the profits; if it goes badly, it suffers the losses. The world's banks, having extracted enormous profits for many years, now declared that they were unable to accept the losses, and taxpayers had to foot the bill.

In a famous phrase, the banks had been deemed to be 'too big to fail', meaning that if any of the leading banks collapsed, there would be terrible consequences for the whole global economy. Therefore their capacity for failure revealed the reality of their power. This explains why the same bank officials who had pressured US governments to produce the deregulation of the sector were called into to design the rescue packages. Naturally, they did not propose that financial institutions ought to play a reduced role in the global economy to protect it against future crashes; rather, that the banks must be put back on their feet as soon as possible, so that they could earn enough to repay the rescue funds. The quickest way in which they could do that would be by returning to those activities that had been so profitable before. There have been some moves to regulate the biggest abuses and forms of careless behaviour, several of which are however postponed for future implementation, but the main message has been to carry on as before. Not surprisingly, if the earnings of the financial sector have been protected by governments, while everyone else has been left to bear the costs in increased taxes, reduced public services, transfer payments, and job security, inequality has continued to rise in the years following the crisis.

This is all consistent with the post-democracy thesis: whatever happens, the corporate rich do well, and inequality rises. At the same time, it has to be recognized that, while the model was performing well, the populations of the countries at the heart of it (in particular the USA, UK, Ireland, Iceland) also did well. Business confidence rose because loans were easy to find, employment grew, and even relatively poor people could raise money through house mortgages and credit card debt. Standards of living in those countries grew at the expense of those that did not adopt the model. As bankers in countries like Germany, outside the core of original participants, realized how these secondary markets worked, they joined in, and so it spread, becoming no longer a solely Anglo-American phenomenon. True, the gains were distributed unequally, but they were general. Nearly everyone in the advanced world was complicit in the irresponsibility of this system, even if unconsciously.

The problem was that the model was unsustainable. It came to depend for its success on traders in the financial markets not knowing the value of the securities in which they were dealing. More accurately, their only measure of value was what a long succession of participants in asset swaps believed that each other believed. Such a self-referential system was always vulnerable to changes in those beliefs, and an eventual challenge was inevitable.

More accurately still, the model was unsustainable unless governments could support it by guaranteeing to bear most of the costs of the collapses that would inevitably follow problems in the chain of self-referential beliefs. Governments had not given such guarantees *ex ante*, but they have now given it *ex post*, which may lead many in the sector to discount that level of support the next time the model, if fully relaunched, collapses again. If this is the world in which we now live, it has the following implications: we allow the banking sector to use a high proportion of the world's assets to play highly risky games with light regulation; while they are doing it successfully, most of us gain something, even though considerably less than the rewards that go to those directly involved in the system; when it eventually crashes, we help them recover by diverting our taxes to support them at the expense of public services and pension services; and the model starts all over again. This would seem to be part of the new social compromise of the 21<sup>st</sup> century.

But we need yet another accuracy check: to talk of what 'we' allow, and of a compromise assumes a world in which citizens at large are active participants. In other words, that kind of language assumes a well functioning democratic system. But is democracy able to participate in this? Are democratic institutions capable of deciding whether we will accept this deal of small gains based on speculative finance, followed by sacrifice to rescue the system, or whether we would prefer to have closer regulation, smaller gains, but fewer crises, and a shift to a different way of organizing the post-industrial economy? And if a democratic expression of this choice were possible, indicating a preference for lower gains with lower risks and some system change (which of course it might not do), would it be able to prevail over the on-going, well informed relationships between governments and financial institutions that favour continuation and re-launching the system? We are here at the heart of the tensions of post-democratic politics. To the extent that such measures as tighter global regulation over banking behaviour, taxation of financial transactions, firewalls to prevent investment banks from using assets other than those intended for the purpose for their risky trading, could be implemented, then we can say either that democracy remains powerful, or that governments, irrespective of whether they are democratically responsible or not, are unwilling to accept the degree of risk protection being demanded by the banks. If the system is permitted to keep going with only token regulation and change, then we must say either that democracy has accepted the deal, or that the politico-financial elite was beyond the control of democracy.

There is no clear test of whether democracy is being effective or not, because we cannot pre-empt people's choices. There is a strong case for saying that it was only in democratic societies that the model could have developed in the first place: one reason why governments supported it was that it made possible a form of economic growth which, though illusory, enabled many medium- and low-income people to maintain high levels of consumer confidence for a few years, which in turn improved governments' chances of being re-elected.

## Post-democracy and the Euro crisis

We encounter new puzzles of post-democracy if we consider the Euro crisis that was a consequence of the initial banking crisis. All governments that were required to guarantee their banks' funds experienced a crisis of public accounts, as they were called upon to make expenditures for which they had not budgeted. In the first instance all that was required was a commitment to guarantee. In some cases this was enough to restore confidence in the banks concerned, and governments were not called upon to spend 'real money'. But in other cases either their guarantees were called upon or holders of government debt feared that they would be (it must be remembered that these markets are self-referential and are all about beliefs). In these latter cases the costs of government borrowing rose significantly. Where governments already had large debts there was then a very serious crisis of public finance. Problems were made even worse by the fact that banks were still reeling from the first crisis and not as willing as they had been a few years previously to go on accepting government debt because they believed they could trade it. Matters were made even worse by the fact that the three US-based ratings agencies, which had completely failed to perceive the looming problems of private banks before 2008, decided to recover a reputation for toughness by down-grading public accounts very rapidly. The most prominent casualties of the process have been the five countries of the Eurozone that were involved - Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain – partly because their problems possibly threatened the future of the Euro as a currency, and partly because the formal and public nature of negotiations between the European institutions and these countries produced tangible evidence of political interference in their affairs in the form of policy memoranda and crisis conferences. But similar dilemmas of policy affected countries outside the Eurozone, such as the UK and Hungary. Outside Europe, the US Congress was engaged in knife-edge deals over its public debt.

Many have seen what took place within the Eurozone as an example, not so much of post-democracy as the sheer denial of democracy. Representatives of the European Commission, the European Central Bank, and the International Monetary Fund met with the International Institute for Finance, a lobby group representing 450 private banks across the world – but not with the governments of the countries concerned – to decide what conditions should be imposed on the five Eurozone members in deepest trouble, and what share the banks might accept as their own share of the losses. In both Greece and Italy democratically elected governments were forced to resign to be replaced by governments headed by individuals from outside parliament with banking backgrounds – both in fact from Goldman Sachs. All five governments were faced with a set of policy demands that they would have to meet if they were to receive financial support from the rest of the Eurozone. In the case of Greece a formal memorandum set down requirements across the whole range of policy, from planning controls to health services (Government of Greece 2012). The contents of these demands were not simply technical tasks of budget management and debt repayment, but set out a shopping list of policies drawn from the contro-



versial neoliberal agenda, an agenda that is not a technical matter, but stands at the heart of debate and argument in nearly all democracies at the present time. These policy demands did not originate in the heads of the participants in the process, but derived from what these believed that ‘the markets’ (i.e. the financial markets, who had caused all the problems in the first place) would require.

This was made clear in remarks on the matter by the German Chancellor, Angela Merkel, speaking after a meeting with the Portuguese Prime Minister on 2 September 2012:

„Wir leben ja in einer Demokratie und sind auch froh darüber. Das ist eine parlamentarische Demokratie. Deshalb ist das Budgetrecht ein Kernrecht des Parlaments. Insofern werden wir Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist, also dass sich auf den Märkten die entsprechenden Signale ergeben.“

The statement can read in two ways. If the Chancellor was only saying that it is not possible for governments to ignore the market rules of supply and demand, then she was simply making the point that one cannot indefinitely spend money that one does not have. But she spoke, not of ‘der Markt’ in the singular, but of ‘die Märkte’, a phrase always used to identify the specific institutions of the financial markets. If the financial crisis demonstrated anything, it was that these markets are not the disembodied rational forces of the market described in economics textbooks, but groups of fallible human beings who operate on the basis of beliefs that they hold about the world. A need to obey the markets is therefore a need to obey the beliefs (or prejudices) of market traders, several of whose other beliefs caused the initial crisis.

I argued in *Post-democracy* that, in a post-democratic polity, policy-making withdraws from the democratic arena into small elite circles of politicians and corporations, who respond mainly to the wishes of corporate wealth holders. The circle of politicians, public officials and bankers who framed the terms of the support to be offered to the debtor countries after 2010 forms a perfect example of this phenomenon. In my view this all remained post-democratic rather than anti-democratic, because the forms of democracy were obeyed throughout. Even in Greece and Italy, where ‘Goldman Sachs’ men were installed as unelected prime ministers, their governments were supported by parliamentary majorities, and the rest of their cabinets were elected from parliaments. (One must remember that, apart from the president and vice-president, no members of US cabinets are elected politicians.)

And yet again, this is too simple. Countries that are able to manage their debt, or who keep long-term debt to low levels, do not become subordinated to the will of market traders in this way. Governments with responsible approaches to public debt use it for purposes of Keynesian demand management, that is to cope with short-term deficiencies of demand. By definition this kind of debt is not long-term or particularly large, and ex-

ternal investors are willing to fund it on purely commercial terms. Long-term debt is not used for demand management, but for a political purpose: governments do not want to tax their populations to levels that are adequate to fund public spending. This has been the case in southern Europe, the USA and some other countries. Imbalances of this kind constitute a problem of democracy in themselves, as governments and parties are in effect pretending to their voters that they can have services without paying for them, though they know that in the long term this cannot be true. This is not mature democracy. In this sense the crisis response has imposed an honesty on governments that democratic procedures themselves did not achieve.

It is also important to reflect more generally on the nature of the governments that the so-called technocrats replaced. Greek politics are very much controlled by the country's wealthy, primarily ship-owning elite. It funds the political parties, owns much of the mass media, and enjoys tax-exemption for its shipping activities. Greek democracy has been very weak in terms of widespread citizen participation and openness. Its politico-economic elite is more a product of inadequate democracy than of post-democracy. Italian politics has been dominated since the 1990s by one man, Silvio Berlusconi, who is by far the wealthiest person in the country, who owns a major part of the mass media (print and television) as well as firms in oligopolistic positions in some other post-industrial sectors. He established a political party, initially called Forza Italia, today called Il Popolo della Libertà, after the collapse of the prior party system in a wave of corruption scandals, primarily by using his personal wealth to establish an organization and to construct political alliances. Berlusconi has experienced a number of legal problems affecting his private life, from alleged economic corruption to alleged sexual offences. He has challenged these partly by having laws passed in parliament that grant him immunity from prosecution. This is not the kind of political formation normally associated with a vibrant democracy.

All democrats must face the sobering fact that, in both Greece and Italy, the 'markets' lost confidence in, and engineered the resignation of, governments that had poor levels of performance and weak democratic credibility. Greek and Italian democracies had not proved capable of healing their own defects, and it is by no means clear that these recent interventions have changed anything for the long term. It is not that bankers and market traders have a mission to displace governments that betray their democratic credentials. But they do like competent government, and in Greece and Italy they did something (temporarily) that well functioning democracies ought to have achieved for themselves. Lenin famously claimed that a democratic republic provided the 'best political shell' for capitalism, but in reality it is post-democracy that best serves capitalism's purposes. In such polities procedural rules are in place and public institutions behave transparently and according to the rule of law. These conditions provide guarantees of stability for capital that is never present in dictatorships, which are always likely to act capriciously and perhaps confiscate property. Formal democracy is a protection against this. But a

lively democracy would create problems for capital. Ideal therefore for capital is a democracy where all the formal institutions function, but where the energy of the system has moved off to elite circles of politicians and business people.

### **Democracy's 'stress test'**

The current financial crisis certainly reveals that we have moved further along the road towards post-democracy than I had thought when I wrote about the phenomenon in 2003. But it has also revealed some of the weaknesses that democracy itself can experience, weaknesses that can make it more vulnerable to sliding further into post-democracy. In the wake of the financial crisis, banks were submitted to 'stress tests' to determine how well equipped they were to resist another shock to the system. But the crisis has also imposed a stress test on democracy, and it has not emerged very successfully, either in Europe or the USA. We emerge from the crisis (if we have yet emerged) having moved several steps further down the road towards post-democracy, while the capacity of democratic institutions to respond to difficult situations has been thrown into doubt. This in turn threatens the legitimacy of those institutions. Democracy is in need of help if it is to withstand the stresses imposed on it as we move further into a global economy dominated by finance capital. What can concerned citizens do to respond to this need?

Prof. Colin Crouch is external scientific member at the Max Planck Institute for the Study of Societies; [c.crouch@warwick.ac.uk](mailto:c.crouch@warwick.ac.uk)

### **References**

- Crouch, C. 2003, *Postdemocrazia* (Bari-Rome: Laterza); 2004, *Post-Democracy* (Cambridge: Polity Press); *Postdemokratie* (Frankfurt a/M: Suhrkamp).
- Crouch, C. 2011, *The Strange Non-Death of Neoliberalism* (Cambridge: Polity Press); *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus* (Frankfurt a/M: Suhrkamp).
- Government of Greece 2012, *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 9 February 2012 (Athens: Government of Greece).
- Guillén, M. F. and Suárez, S. 2010, 'The Global Crisis of 2007-2009: Markets, Politics and Organizations', *Research in the Sociology of Organizations*, 30: 257-79.
- OECD 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Paris: OECD).
- Suárez, S. and Kolodny, R. 2011, 'Paving the Road to "Too Big to Fail": Business Interests and the Politics of Financial Deregulation', *Politics and Society*, 39, 1: 74-102.
- Wilmarth, A. 2009, 'The Dark Side of Universal Banking: Financial Conglomerates and the origins of the Subprime Financial Crisis', *Connecticut Law Review*, 41, 4: 963-1050.

# Die organischen Krisen des Kapitalismus und die Demokratiefrage

Stephen Gill/Ingar Solty

---

Das Verhältnis zwischen dem Kapitalismus und der Demokratie ist historisch komplex und in seiner Widersprüchlichkeit von kapitalistischen Krisen verstärkt worden. In diesem Kontext verfolgen wir folgende Fragen: (1.) Wie ist es um das Verhältnis zwischen Kapital und Demokratie in den großen organischen Krisen des modernen Kapitalismus bestellt? (2.) Wie ist dieses Verhältnis in seiner gegenwärtigen tiefen Krise einzuschätzen? Unsere zentrale These lautet: Während die Krise des fordistischen Kapitalismus in den 1970er Jahren – wenigstens aus der Perspektive des Kapitals – eine Krise von *zu viel Demokratie* war, ist die Krise des Neoliberalismus heute – aus der Perspektive der politischen Ökonomie und der Gesellschaft im allgemeinen – eine Krise von *zu wenig Demokratie*. In diesem Sinne markiert die Krise der Demokratie heute das Haupthindernis für eine tragfähige Exit-Strategie.

Um diese These zu untermauern, wenden wir uns den vier großen organischen Krisen im modernen Kapitalismus zu: (1.) der Großen Depression (1873-1896), (2.) der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, (3.) der Krise des Fordismus und (4.) der globalen Krise seit 2007.

## Die Demokratiefrage in der Großen Depression

Die Geschichte des Kapitalismus und der Demokratie ist kontingent. In den meisten Kontexten erforderte der Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus politische Revolutionen. Das ökonomisch erstarkte, aber politisch schwache BürgerInnentum bedurfte überall demokratischer Massenmobilisierung, um die alte Feudalordnung umzustoßen. Wie an den Putney-Debatten im England des 17. Jahrhunderts studiert werden kann, stand der Liberalismus, verstanden als Ausdruck des gewachsenen bürgerlichen Selbstbewusstseins, im Konflikt mit den Interessen der BäuerInnen und entstehenden lohnabhängigen Klassen. Die bürgerlichen Revolutionen – England im 17. Jahrhundert, Frankreich nach 1789 – brachten diesen Gegensatz oftmals in Gestalt von Verfassungsdebatten ans Tageslicht. In den (mit der Ausnahme von Ungarn) kurzlebigen, europaweiten 1848er-Revolutionen führte er zum Bruch und einer konservativen Wende der liberalen Bourgeoisie und ihrer Kooptation durch die Feudalaristokratie (Kofler 1984).

Der klassische Liberalismus stand objektiv und subjektiv im Gegensatz zur Demokratie und der hinter ihr stehenden subalternen Klassen. Die allgemeine Entwicklung war trotzdem eine Erweiterung des Liberalismus zur bürgerlichen Demokratie. Zunächst erwehrete sich die Bourgeoisie der Demokratie auf dem Wege des Zensuswahlrechts. Die Amerikanische Revolution von 1776 markierte jedoch einen Wendepunkt, insofern die Herrschenden hier zum ersten Mal die Einsicht gewannen, dass ohne die Einführung des allgemeinen Wahlrechts demokratische Revolutionen unausweichlich waren. Jedoch:

„The American constitution ... isolated the economic sphere entirely from the jurisdiction of the Constitution, put private property thereby under the highest conceivable protection, and created the only legally grounded [capitalist] market society in the world. In spite of universal suffrage, American voters were powerless against owners.“ (Polanyi 1957: 225-226)

Nach der Niederlage der Südstaaten-Plantagenbesitzer und dem Sieg der nordstaatlichen kapitalistischen Produktionsweise im Amerikanischen Bürgerkrieg (1861–1865) wurde das Wahlrecht – wenigstens formell – auf alle erwachsenen Männer (einschließlich der Schwarzen, nicht aber der Frauen) ausgedehnt (Post 2011). Die Krise beschleunigte diese Entwicklung: In etwa zeitgleich folgte Frankreich und 1884 Großbritannien mit einer ähnlichen Wahlreform (Losurdo 2007: 55-57). Zudem wurde die Demokratie – im Sinne von sozialer Inklusion – auch durch den Sozialimperialismus ausgeweitet. Der Aufstieg der ArbeiterInnen-Massenparteien in den späten 1870er/80er Jahren der Großen Depression und die bürgerliche Furcht vor sozialistischen Revolutionen brachte einen konservativ-feudalen und bürgerlich-liberalen Sozialreformismus hervor, der auf der Suche nach Lösungen für das klassische Problem von Bevölkerungsüberschüssen im Zuge des kapitalistischen take-off bald zum Sozialimperialismus wurde, d.h. zu einer Mischung aus Siedlerkolonialismus nach außen und einer Kombination aus Repression und Sozialpolitik im Innern (Wehler 1970).

Die Repression erwies sich mittelfristig jedoch als kontraproduktiv. Der Demokratisierungsprozess setzte sich fort. Als das Verbot der weltweit stärksten ArbeiterInnenklassenpartei, der SPD, 1890 wieder aufgehoben wurde, war diese stärker und revolutionärer; und der Emanzipationskampf der ArbeiterInnenklasse ging hier Hand in Hand mit dem Kampf ums allgemeine Wahlrecht, einschließlich für Frauen. Um die Jahrhundertwende verbesserten der politische Erfolg und siegreiche Massenstreiks länderübergreifend die materielle Lage der ArbeiterInnen und die alten Vorstellungen von Aufstandsrevolutionen nach dem Vorbild 1789, 1848 oder 1871 rückten zugunsten des „evolutionären Sozialismus“ in den Hintergrund. Als Friedrich Engels ein Jahr vor Ende der Großen Depression starb, da schien er in seinem „Testament“ diese Perspektive des Sozialismus per Wahlurne einzunehmen. Karl Kautskys berühmter Satz, dem zufolge die SPD „eine revolutionäre, aber keine Revolution machende“ Partei sei und die verwandten revisio-

nistischen Ideen von Eduard Bernstein wurden von Rosa Luxemburg und Lenin scharf attackiert. Sie warfen dem ReformInnenflügel vor, den imperialistischen Krieg zu akzeptieren und die internationale sozialistische Revolution zugunsten nationaler Zustände (beschränkte politische wie soziale Rechte) aufzugeben. Der Hintergrund war, dass die Große Depression im weiteren Sinne tatsächlich zu mehr Demokratie führte, obschon das kontinentale allgemeine Wahlrecht nach 1918 nur durch den bis dahin verheerendsten Krieg der Menschheitsgeschichte und der Angst der Herrschenden vor sozialistischen Revolutionen nach dem Vorbild Russlands in die Welt kam.

Die Einschreibung der Demokratie in den Liberalismus wurde von Lenin als Widerspruch begriffen. Er schrieb:

„Die Allmacht des ‚Reichtums‘ ist in der demokratischen Republik deshalb *sicherer*, weil sie nicht von einzelnen Mängeln des politischen Mechanismus, von einer schlechten politischen Hülle des Kapitalismus abhängig ist. Die demokratische Republik ist die denkbar beste politische Hülle des Kapitalismus.“ (Lenin 1972: 404f)

### Die Demokratiefrage in der Kapitalismuskrise der 1930er Jahre

Mit seiner 1917 entstandenen Einschätzung war der schon 1924 verstorbene Lenin jedoch zu apodiktisch. Er sah nicht voraus, dass der national-organisierte Kapitalismus die kapitalistischen Klassen der nachholend sich entwickelnden Staaten dazu bringen konnte, die bürgerliche Demokratie schon in der nächsten organischen Krise des Kapitalismus der 1930er Jahre anzugreifen und schließlich abzuwickeln.

War das langfristige politische Ergebnis der Großen Depression und der im Ersten Weltkrieg gipfelnden zwischenimperialistischen Konkurrenz in gewisser Weise eine Verallgemeinerung des universellen Wahlrechts, schwemmte die zweite organische Krise des modernen Kapitalismus die jungen bürgerlichen Demokratien fort.

Während die führenden liberalen kapitalistischen Staaten des angelsächsischen Commonwealth, Großbritannien und die USA die bürgerliche Demokratie erhielten, rückte der Rest der kapitalistischen Hauptstaaten in Richtung autoritärer, diktatorischer und faschistischer politischer Herrschaftsformen. Nach der Errichtung des Faschismus wurde die Macht des Kapitals durch die (physische) Vernichtung der Organisationen und Führer der ArbeiterInnenklasse entfesselt und einer neuen Phase der militärisch ausgetragenen zwischenimperialistischen Konkurrenz der Weg geebnet.

Während in Kontinentaleuropa die organische Krise zu Faschismus und Krieg (sowie sozialistischen Nachkriegsrevolutionen) führte, ermöglichte es die demokratische Mobilisierung dem Staat, den Kapitalismus auch gegen die kurzfristigen Interessen entscheidender Kapitalfraktionen zu reformieren. Nach Herbert Hoovers gescheiterter Austeritätspolitik und dem Anschwellen der Massenarbeitslosigkeit auf 25% wählte Franklin D. Roosevelt einen anderen Weg. Unter dem Eindruck des sowjetisch-sozialistischen

Gegenmodells und einer durch die Generalstreiks von San Francisco, Minneapolis und Toledo, Ohio sowie den Sitzstreiks von Flint und Detroit erstarkten ArbeiterInnenbewegung wurde die Macht des Kapitals über die Arbeit von der Regierung nicht entfesselt, sondern eingeschränkt, während sie zugleich den Nachfrageausfall durch eine institutionelle Aufwertung der ArbeiterInnenbewegung in Gestalt des Wagner Acts (1935) und Fair Labor Standard Acts (1938) bekämpfte.

Der New Deal schuf so ein neues ökonomisches Modell, das die intensive Akkumulation in ein kohärentes System der Massenkonsumtion unter „monopolistischer“ Regulation einband und heute als Fordismus bezeichnet wird (Zeller 2004: 64).

Diese Demokratisierung wurde vom Kapital wüst bekämpft. Wir behaupten jedoch, dass sie langfristig in seinem Interesse war: Der New Deal ermöglichte nicht nur das politische, sondern auch das ökonomische Überleben des Kapitalismus. Die Infrastrukturinvestitionen und Beschäftigungsprogramme erhielten nicht nur die aggregierte Nachfrage und banden überschüssiges Kapital, sondern schufen Kanalisationssysteme, Kraftwerke, Straßen und Elektrifizierung in entlegenen Gegenden, die seine Umschlagszeit beschleunigten; und während die (Welt-)Kriegsökonomie eine wichtige Rolle dabei spielte, die Krise zu überwinden, ist die allgemeine Stoßrichtung Roosevelts Politik die, dass die Demokratisierung ein elementarer Bestandteil der Exit-Strategie aus der Krise war.

Mit dem Sieg der USA im 2. Weltkrieg und den Ängsten ihrer herrschenden Klasse, nun in die Krise zurückzufallen, übernahm der US-Staat in der Folge die Rolle eines Empire, das ursprünglich auf die Schaffung eines integrierten Weltmarktes und später – angesichts des sowjetischen Widerstands – einer entsprechend kleineren „Grand Area“ abzielte, um die maximale Expansion des US-Kapitalismus zu ermöglichen (Shoup/Minter 1978). In diesem geopolitischen Kontext wurde das fordistische Kriegswirtschaftsmodell unter den Bedingungen des Kalten Krieges in der nichtkommunistischen Welt verallgemeinert.

Zugleich wurden die Demokratisierungen des liberalen Parlamentarismus nicht rückgängig gemacht, sondern über das allgemeine Wahlrecht und die Rechtsstaatlichkeit weit ausgedehnt. Die Vertiefung der Demokratie erfolgte in Gestalt der Transformationen der liberalen in eine soziale(re) Demokratie. Das beinhaltete die Expansion der formellen politischen in substantielle soziale Rechte, die in Form der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen universalisiert wurden. Die negative Freiheit des Liberalismus wich der positiven Freiheit sozial-demokratischer Rechte. Parallel zur neuen Verfassung in der Sowjetunion von 1936, die weitreichende soziale Rechte verankerte, entstanden auch in den USA Überlegungen der Flankierung des New Deal mit einer *Second Bill of Rights*. Nach der Befreiung vom Faschismus folgten die BRD, Frankreich und Italien mit ihren Wiederaufbauverfassungen einem ähnlichen Kurs (Canfora 2006: 251-4). Essentielle ArbeiterInnenrechte wie das Koalitionsrecht und kollektive Tarifverträge wurden gewährt.

Die USA schufen so neue Muster der Regulation und Redistribution, um einen ökonomisch und politisch stabileren, weniger krisenanfälligen Akkumulationsmodus herbeizu-

führen: Fordistische Massenproduktion, -konsumtion und -distribution reguliert durch keynesianische Nachfrageorientierung. Diese Strategie ermöglichte die Internationalisierung der amerikanischen Macht und Hegemonie in der kapitalistischen Welt. In diesem Prozess kam es zu einer Transformation der kapitalistischen Staatsformen und wachsenden internationalen Integration des Kapitalismus mit gradueller Liberalisierung von Handel und Investitionen, die auf der Grundlage von billiger Energie v.a. fossilen Ursprungs zur Verbreitung transnationalisierter Konzerne führte.

Anders formuliert, die kapitalistische Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg war nicht nur an die Bemühungen den Weltmarkt auszuweiten und zu regulieren geknüpft, sondern – wenigstens in den Zentren des Kapitalismus – auch an neue Muster der Demokratisierung. In diesem Sinne retteten die demokratisierenden Reformen den Kapitalismus aus seiner tiefsten Krise der Legitimation und Akkumulation des 20. Jahrhunderts und dämmten so die starken antikapitalistischen Tendenzen im westlichen Nachkriegseuropa ein.

### Die Demokratiefrage und die Krise des Fordismus

Das neue Gleichgewicht zwischen Kapitalismus und (bürgerlicher) Demokratie blieb jedoch prekär. Die Nachkriegserregenschaften der Demokratie kamen alsbald wieder unter Druck. Ab den frühen 1970er Jahren setzte sich in der herrschenden Klasse die Meinung durch, dass sich die institutionellen Arrangements der Demokratisierung zu Hemmschuhen der Kapitalakkumulation entwickelt hatten. Sowohl die USA als auch Europa gerieten in die Stagflation. Die zunehmenden Kämpfe zwischen Arbeit und Kapital über die Verteilung des gesellschaftlichen Mehrprodukts stellten die Hegemonie der Nachkriegsinternationalisierung des New Deal infrage. Die Klassenkämpfe intensivierten sich und es kam zu Konflikten zwischen den kapitalistischen Kernstaaten, die Wege aus der Krise suchten. Diese Entwicklungen drohten die Kohäsion der westlichen Allianz zu untergraben. Zusammen mit den nationalen Befreiungsbewegungen kam es zu Spannungen entlang der Ost-West- und der Nord-Süd-Achse.

Die innere Logik des Fordismus war, dass er die Macht der organisierten ArbeiterInnenklasse tendenziell stärkte und die des Kapitals schwächte. Auf der Produktionsebene stärkten die besagte institutionelle Aufwertung der Gewerkschaften und betrieblichen Mitbestimmungsrechte *erstens* die „Organisationsmacht“ der Arbeiterklasse. Die durch die Notwendigkeit des Wiederaufbaus und die entsprechenden Akkumulationspotenziale begünstigte keynesianische Vollbeschäftigungspolitik hatte eine Stärkung ihrer „Marktmacht“ zur Folge. Die Profitmaximierungsstrategien des Kapitals etwa durch die Intensivierung des Arbeitsprozesses zerrannen, da die Quelle des Strukturzwangs Massenarbeitslosigkeit oder – wie Marx es nannte – der „stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse“ (Marx 1968: 765) entschwand. Umgekehrt schuf diese neue Freiheit der Lohnabhängigen die Grundlage für die Entwicklung „postmaterieller“ Sehnsüchte und Träume, die im Rahmen der Ausweitung der Massen-Hochschulbildung zur Entstehung



einer lebendigen rebellischen Jugendkultur führte, die die protestantische Ethik zu untergraben drohte (Hardt/Negri 2002: 283-7). Die Arbeitslosenversicherung schuf Sicherheit und so entwickelten die Lohnabhängigen ein neues Gefühl für ihre eigene (Gegen-)Macht, die durch die fordistische Industrieproduktion unter einem Dach auch die räumlichen Bedingungen der „Produktmacht“ der ArbeiterInnenklasse stärkte (Silver 2005). Die Widersprüche des Fordismus artikulierten sich auch auf der Ebene der sozialen Reproduktion. Hier war die Macht des Kapitals durch drei Säulen der fordistischen politischen Ökonomie eingeschränkt: (1.) die Außer-Wert-Setzung der sozial-reproduktiven Arbeit, (2.) Arbeitszeitverkürzungen und die gewerkschaftlichen Bestrebungen in Richtung einer Humanisierung der Arbeit, und (3.) öffentliche Bildungs-, Gesundheits- und Ernährungsprogramme.

Die Einschränkung der Macht des Kapitals über die Arbeit war nichts Anderes als die fortschreitende Demokratisierung der westlichen Gesellschaften. Die wachsende Freiheit der Lohnabhängigen bedeutete aber für das Kapital die Profitklemme der späten 1960er/70er Jahre. Der Fordismus hatte sich erschöpft und musste überwunden werden. Die Frage war: Würde die Lösung der Krise des Fordismus zu einer Abwicklung oder Vertiefung der Demokratie führen?

In den kapitalistischen Metropolen begegnete die herrschende Klasse der Demokratie mit wachsender Skepsis. Die einflussreiche Trilaterale Kommission, gegründet 1973, um die Zentrifugalkräfte zwischen den westlichen Verbündeten einzudämmen, veröffentlichte 1975 die kontroverse Studie „Krise der Demokratie“. Diese forderte den Abbau demokratischer Rechte und Prozesse und eine Eindämmung der gesellschaftlichen Forderungen. Während einige Mitglieder wie Ralf Dahrendorf darauf pochten, das Problem sei ein Mangel an Demokratie, namentlich in den Betrieben, sorgten sich die meisten Kommissionsmitglieder, dass die Demokratisierung die „ökonomische Interdependenz“ (ihre Phrase für den kapitalistischen Weltmarkt) gefährde, und möglicherweise „Abenteuerpolitik“ unter den „Feinden“ befördern würde.

Es war in diesem Kontext, dass wichtige Fraktionen der globalen herrschenden Klassen um US-Präsident Ronald Reagan und die britische Premierministerin Margaret Thatcher für einen neuen Typus neoliberaler Globalisierung warben, der einer massiven Verschiebung im Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Kapitalismus und Demokratie, den Weg ebnete. Was danach in ungleichmäßiger Entwicklung entstand, war ein Projekt der Umwandlung des wohlfahrtsstaatlichen Nachkriegskapitalismus und seiner Institutionen in ein Workfare-System. Dieses Projekt zielte darauf ab, den Niedergang der Profite und das Problem der Regierungsfähigkeit zu beheben, indem das Gleichgewicht der Klassenkräfte massiv in Richtung des Kapitals verschoben wurde. Es beinhaltete die Herstellung einer größeren Disziplin am Arbeitsplatz (Flexibilisierung) und die Durchsetzung der Marktkräfte in allen Sphären des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens, damit der (zunehmend globale) Markt die strukturelle Disziplinierung der gesellschaftlichen Entwicklung vornehmen konnte.

Das, was wir den *disziplinierenden Neoliberalismus* nennen, war somit an einen Prozess gekoppelt, der nicht nur die direkte Macht des Kapitals, d.h. die Macht und Autorität der „ArbeitgeberInnen“ über die „ArbeitnehmerInnen“, sondern auch die strukturelle Macht des Kapitals, d.h. die wachsende Bedeutung der globalen Finanzmärkte als einem die grundlegenden ökonomischen Entscheidungen von Unternehmen, Staaten und Lohnabhängigen konditionierenden Kraftfeld.

In diesem Kontext der Kämpfe zwischen Kapital und Arbeit ging es um die hegemoniale Definition des Problems und den „besten“ Pfad aus der Krise. Auf der Ebene des die Hegemonie organisierenden Nationalstaates brannte der Kampf letztlich über die gesellschaftliche „Mitte“, d.h. das alte und neue Kleinbürgertum (binnenwirtschaftlich orientierte KleinunternehmerInnen, hochentlohnte FacharbeiterInnen, niedrige und mittlere ManagerInnen mit Überwachungsfunktion über andere Lohnabhängige, die Intellektuellen innerhalb und außerhalb der Staatsapparate). Würden sie für eine Vertiefung der Demokratie stimmen und sich an die Seite der ArbeiterInnenbewegung stellen oder die des Kapitals?

Ein zentrales Problem in diesem Kontext war für die linke Sozialdemokratie die Liquiditätskrise des Kapitals und seine Angewiesenheit auf zunehmend vergesellschaftete Formen der Investitionsfinanzierung. Konzepte wie der schwedische Meidner-Plan versuchten, eine Mitte-Unten-Koalition herzustellen, die durch die Finanzierung der Investitionen durch die gewerkschaftskontrollierten Rentenfonds im Austausch für Aktienanteile den langfristigen Transfer des Eigentums und der Kontrolle der privatkapitalistischen Unternehmen in die Hände der ArbeiterInnenklasse vorsahen. Gekoppelt an die Weiterentwicklung des demokratischen Sozialstaats liefen derlei radikale Reformideen auf die Nutzung der Krise für die Vertiefung der Demokratie hinaus.

Die Alternative war die hegemoniale Konstruktion einer Mitte-Oben-Koalition, die das Kapital von demokratischem Einfluss auf Investitionsplanung und technologischen Wandel befreien und die Unternehmerfreiheit prekärer Beschäftigung wiederherzustellen gedachte. In dieser Perspektive war die Macht der Arbeit das Hindernis auf dem Weg zur Wiederherstellung der privaten Unternehmensprofitabilität. Das Projekt der neoliberalen Globalisierung – die Schaffung des integrierten Weltmarktes mit weiträumiger internationaler Kapitalmobilität, von Großkonzernen dominierten Produktions- und Verteilungsmuster (Gill/Law 1989) – setzte sich durch. Zusammen mit dem doppelten Kontext der Fiskalkrise des Staates und der wachsenden Integration der Kapital- und Geldmärkte erhob sich die strukturelle Macht des Kapitals. Alle Staaten, insbesondere jene in Fiskal- und Staatsschuldenkrisen, gerieten nun immer stärker unter Druck, prokapitalistische Politik für ein investitionsfreundliches Klima zu betreiben, weil ansonsten Investitionsstreiks oder Kapitalverlagerungen in „wirtschaftsfreundlichere“ „Standorte“ und Steueroasen zu erwarten waren.

Zwei zentrale Wendepunkte in diesem Prozess waren der US-gestützte Putsch in Chile 1973, aus dem der autoritäre Neoliberalismus von General Pinochet entstand, und später

der Volcker-Schock von 1979–81 – eine dramatische Wende in der US-Geldpolitik, die eine tiefe globale Rezession auslöste – offiziell, um einem dramatischen Wertverlust des Dollars zu begegnen.

Der Putsch beseitigte eine demokratisch gewählte sozialistische Regierung und ersetzte sie durch eine von „TechnokratInnen“ geführte Militärdiktatur, die neoliberal-marktorientierte Reformen durchführte, die Gewerkschaftsrechte beschchnitt, die sozialen Sicherungssysteme und zahlreiche Staatsbetriebe privatisierte.

Die durch den Volcker-Schock ausgelöste Rezession von 1979-82 hatte den Effekt, die strukturelle Macht des international mobilen Kapitals massiv zu stärken, und damit die Macht der Finanzinteressen und Konzerne in den Kapitalmärkten. Im Zuge der Schuldenkrise, die viele Staaten – insbesondere im globalen Süden – sowie Lohnabhängige innerhalb der Staaten erfasste, wurde die Macht der GläubigerInnen über die SchuldnerInnen gestärkt. Tatsächlich stürzte der Kurswechsel der US-Politik durch den rapiden Anstieg der Zinssätze nicht nur viele Drittweltländer in Schuldenkrisen und praktische Insolvenz, sondern steckte auch viele osteuropäische Länder an, die sich an den internationalen Finanzmärkten verschuldet hatten. Die mit dem Projekt einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (Umverteilung der globalen Macht und Ressourcen zugunsten der armen Staaten) verbundenen Kräfte im globalen Süden der 1970er/80er Jahre gerieten in die Defensive. Eine Mischung aus direkter politischer Macht der US-Regierung (d.h. ihre zentralen ökonomischen Abteilungen Finanzministerium und Notenbank) und der strukturellen Macht der Marktkräfte erzwang so eine starke Verschiebung in den globalen Kräfteverhältnissen. Die drei Säulen der linken Vorwärtsperiode (1965-1975) – die Gewerkschaftsmacht im Westen, die Stärke des realsozialistischen Lagers im Osten und der nationalen Befreiungsbewegungen im Süden (zusammen Hintergrund der „Neuen Ostpolitik“) – bröckelten. Der *Crisis of Democracy Report* sah dies auch vor: Man ging davon aus, dass die mit der stärkeren Demokratisierung verbundenen gegenhegemonialen politischen und kulturellen Bewegungen eine anhaltende Phase der Rezession nicht überleben würden (Gill 1990: 227).

Es kann deshalb behauptet werden, dass der Volcker-Schock und die bewusste, länderübergreifende und vielfach gewaltförmig durchgesetzte Mobilisierung der Klassenmacht die nationalistischen, sozialistischen und kommunistischen Kräfte weltweit ausbooteten und die „Unregierbarkeitskrise“ in den zentralen kapitalistischen Staaten löste. Die gegenhegemonialen Kräfte der Demokratisierung gerieten in die Defensive. In einer sich ungleich und wechselhaft und im Kontext von regelmäßigen Finanz- und Wirtschaftskrisen vollziehenden Entwicklung wurde der disziplinierende Neoliberalismus global durchgesetzt, und mit ihm die die politische und Zivilgesellschaft disziplinierende Macht der Marktkräfte und des Kapitals.

Diese Postdemokratisierung ging einher mit Bemühungen, die Rechte und die Macht des Kapitals auch in den nationalen Verfassungen, in neuen Regulationsweisen und internationalen (Handels-)Verträgen mit bindendem Status für ihre Unterzeichner zu verankern,

was wir den *Neuen Konstitutionalismus des disziplinierenden Neoliberalismus* nennen (Gill 1995). Dieser beinhaltet eine Reihe von Mechanismen, die den demokratischen Einfluss und die Kontrolle über zentrale Hoheitsbereiche der kapitalistischen Wirtschaft beschränken. Dieser Prozess beschleunigte sich mit der Transformation der staatssozialistischen in kapitalistische Staaten. Dieselbe Politik, die in Chile erzwungen worden war, wurde jetzt unter Boris Jelzin durchgesetzt; die 1991 von ihm selbst entworfene postsowjetische Verfassung wies starke Ähnlichkeiten mit derjenigen im Pinochet-Chile auf (Mandel 1998). In den 1990ern verstärkten neoliberale Handels- und Investitionsabkommen mit Verfassungsstatus wie NAFTA und die WTO diese nationalen Entwicklungen.

Das Mitte-Oben-Bündnis setzte sich mit seiner Exit-Strategie aus der Fordismuskrise durch. Aus der Perspektive der neoliberalen herrschenden Klassen wurde die Zuviel-Demokratie-Krise durch die Intensivierung der im neuen Konstitutionalismus gepanzerten Marktdisziplin gelöst. Die Folge war eine Vertiefung der Weltmarktintegration und von Rahmenbedingungen der Herrschaft, die auf eine Dämpfung der Demokratie und „Entpolitisierung“ wirtschaftlicher Fragen wie z.B. in den Schlüsselinstitutionen der EU hinauslaufen und die auf Konkurrenz und Weltmarktexpansion unter den Bedingungen der Macht des Kapitals ausgerichtet sind. Kurzum, die neoliberale Postdemokratisierung zeichnet sich aus durch:

(1.) Den Neuen Konstitutionalismus, d.h. eine Zentralisierung und Isolierung der ökonomischen Entscheidungsprozesse durch die Exekutivorgane und Zentralbanken vom Einfluss der Parlamente und einer weiteren demokratischen Rechenschaft. Dazu gehören auch eine Reihe von Maßnahmen wie z.B. regionale und nationale verfassungsverankerte Schuldenbremsen (z.B. im Maastricht-Vertrag), die Stärkung von (WTO-)Handelsregelungen, die die Gleichbehandlung von inländischem und ausländischem Kapital und Garantien gegen Enteignungen und Vergesellschaftungen oder Verstaatlichungen erzwingen sowie die Isolierung der neuen „unabhängigen“ Zentralbanken gegen demokratische Kontrolle, was zur Folge hat, dass diese Zentralbanken der *globalen haute finance* dienen.

(2.) Die Abwicklung der Gegenmacht der Arbeit, d.h. die politische Repression der ArbeiterInnenklassen durch antigewerkschaftliche Gesetzgebung wie z.B. „Right to Work“ in den USA oder die Untergrabung der Tarifautonomie (einschließlich Back-to-Work-Gesetze bei Streiks im öffentlichen Dienst), die Schwächung der Gegenmacht der ArbeiterInnenklasse durch Monetarismus, geduldete Massenarbeitslosigkeit, flexibilisierte und segmentierte Arbeitsmärkte und prekäre Beschäftigung und die Transformation des Sozial- in einen Workfare-Staat.

(3.) Die Subsumtion der Arbeit unter das Finanzkapital, d.h. z.B. die Umwandlung umlagefinanzierter in kapitalgedeckte Rentensysteme und die (Teil-)Privatisierung von Gesundheitssystemen in Westeuropa, sowie die Ersetzung der Löhne durch billigen Kredit, die zusammen die subjektive Internalisierung der Marktdisziplin zur Folge haben.

## Die Demokratiefrage in der Krise des Neoliberalismus

Es wurde gezeigt, dass die wesentlichen organischen Krisen des Kapitalismus zu fundamentalen Veränderungen der gesellschaftlichen Strukturen der Akkumulation, sozialen Reproduktion und Geopolitik geführt haben. In allen ergaben sich neue Spannungen zwischen Kapitalismus und Demokratie. Wenigstens in den 1930er Jahren in den USA führten diese jedoch zu einem stabileren (Nachkriegs-)Kapitalismus. Die Frage stellt sich, wie sich das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie in der gegenwärtigen Krise entwickeln wird.

Unsere These ist, wie gesagt, dass die Krise des Fordismus – aus der Perspektive des Kapitals und der herrschenden Klasse – eine *Krise von zu viel* und die Krise des Neoliberalismus – sowohl aus der Perspektive des gesellschaftlichen Allgemeininteresses als auch der politischen Ökonomie – von *zu wenig Demokratie* ist. Die Krise der Demokratie markiert in diesem Sinne ein entscheidendes Hindernis für tragfähige Exit-Strategien.

Mit anderen Worten, die Liberalisierung und die Stärkung der Macht des Kapitals auf Kosten der Demokratie haben nicht nur die Krisentendenzen der kapitalistischen Entwicklung verschärft, die schließlich in der Subprime-Hypothekenkrise explodiert sind. Gleichzeitig impliziert das neoliberale Sinken der Lohnquote der Massen-KonsumentInnen, die Entstehung von (staatlich-subventionierten) Niedriglohnsektoren und die Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse bei gleichzeitiger (Standort-)Subventionierung des Kapitals eine Fiskalkrise des Staates, die nicht zuletzt seine monetären Fähigkeiten beschränkt, notwendige Reformen in Richtung eines stabileren Kapitalismus zu finanzieren.

## Das Scheitern des Green New Deal

Als die organische Krise einsetzte, weckte der notwendig gewordene neue Staatsinterventionismus das politische Spektrum und länderübergreifende Hoffnungen auf einen *neuen* bzw. *Green New Deal*. Dieser stand für eine konzertierte Antwort auf das ökonomische und ökologische Element der Krise. In den USA entfalteten Obama und die Vorsitzende seines *Council of Economic Advisers*, Christina Romer, die Vision einer „Post-Blasen-Ökonomie“, in der – analog zur Automobil- und petrochemischen Industrie im Fordismus – grüntechnologische Arbeitsplätze (Windturbinen, Solaranlagen) und Hochgeschwindigkeitszüge die Funktion von Basisinnovationen eines neuen dynamischen kapitalistischen Akkumulationszyklus legen würden. Angetrieben durch ein breites Spektrum an einflussreichen organischen Intellektuellen wie James K. Galbraith, Paul Krugman, Kevin Phillips, Jeffrey Sachs, Martin Wolf und Michael Bloomberg lief die Idee im Grunde auf die von Thomas L. Friedman ausgegebene Parole „Green the bailout!“ hinaus.

Ungeachtet der Roosevelt-Vergleiche wurden die Hoffnungen auf eine transformative Präsidentschaft alsbald enttäuscht. Obamas Konjunkturprogramm war für die nachhal-

tige Überwindung der Krise zu klein, für die Transformation der Akkumulationsbasis des Kapitalismus ungeeignet (dh nicht grün genug) und ließ die für einen Übergang zum grünen Kapitalismus notwendige Rehabilitierung des Staates als ökonomischer Akteur vermissen. Angesichts des Drucks von Seiten eines Bündnisses aus RechtspopulistInnen und fossil-energetischen Industrien folgten die USA spätestens seit dem G20-Gipfel in Toronto im Juni 2010 den in Europa dominanten Wirtschaften in ihrer Abkehr von Überlegungen zu einem grundlegend veränderten kapitalistischen Wachstumsmodell als Ausweg aus der Krise und vollzogen eine austeritätspolitische Wende. Während Roosevelt die Demokratie durch die institutionelle Aufwertung der ArbeiterInnenbewegung und anderer zentraler Säulen der Nachkriegsdemokratie stärkte, erleben die G7-Staaten in der gegenwärtigen Krise eine weitere Schwächung der Kräfte der Demokratie in Gestalt einer sinkenden Gewerkschaftsdichte, Untergrabung der Flächen- und kollektiven Tarifverträge insgesamt, einer Austeritätskrise der Commons (einschließlich eines historischen Kahlschlages im öffentlichen Sektor) sowie eine neue Welle der Enteignung erworbener Arbeitserträge und Rechte in Gestalt der Erhöhung des Renteneintrittsalters. In den USA – und in größerem oder kleinerem Maßstab in den anderen G20-Ländern – rekonstruierte der Staat mithilfe von Steuermitteln den Neoliberalismus (Soltz 2013). War der grüne Kapitalismus lediglich eine Tarnung für die Rückkehr zum business-as-usual? Oder was mag den Übergang zur globalen Austerität erklären? Unserer Ansicht nach ist das (wenigstens vorläufige) Scheitern der Kapitalismusreform nicht auf einen Mangel an Visionen der politischen Eliten und Intellektuellen, sondern einen Mangel an demokratischen Kräften zurückzuführen, die den neoliberalen Staat zu solchen Maßnahmen drängen könnten. Die Konstruktion eines neuen Kräfteblocks ist vonnöten, der die politische Macht besitzt, Erneuerungsprojekte zu erzwingen – in seiner Abwesenheit ist die Konsequenz der Weg des geringsten Widerstands und die Wiederherstellung des alten. Die vierte organische Krise des Kapitalismus ist damit auf eine Weise von der Dialektik zwischen Kapital und Demokratie gekennzeichnet, die das Muster der 1970er Jahre umkehrt. Damals bedeutete Neoliberalisierung eine Zurückdrängung der Demokratisierung. An dieser Schwächung der demokratischen Kräfte, die den Status Quo herausfordern können, leiden heute tragfähige Exit-Strategien.

### **Von der Post-Demokratie zur Krise des post-demokratischen liberalen Parlamentarismus**

Die Unfähigkeit der realexistierenden bürgerlichen Demokratie, den Kapitalismus angesichts des gigantischen Machtzuwachses des Kapitals zu reformieren, spiegelt sich in einem Klima der Desillusion und Verzweiflung unter den wichtigsten organischen Intellektuellen der heute transnationalisierten kapitalistischen und herrschenden Klassen – besonders den US-Intellektuellen, deren Aufgabe darin besteht, im Sinne der US-Hegemonie einen weiteren und längeren Blick einzunehmen.

Es ist bemerkenswert, wenn niemand anderes als Francis Fukuyama, der einstige Philosoph des postkommunistischen Endes der Geschichte, heute die These vertritt, die US-Liberaldemokratie habe „China wenig beizubringen“ (Financial Times, 17.1.2011) oder Thomas L. Friedman sich wünscht, die „USA könnten einen Tag lang wie China sein“ (Friedman 2009). Tatsächlich sind angesichts des Mangels an demokratischem Gegengewicht zur Macht des Kapitals Charakterisierungen der USA als „Konzernherrschaft“ (Jeffrey Sachs 2011), „Plutokratie“ (Fukuyama 2011, Galbraith und Krugman 2012), „Aristokratie“ auf der Basis einer „Fusion von Geld und Regierung“ (Phillips), „Finanzoligarchie“ (Simon Johnson) oder Regime „von den 1%, durch die 1% und für die 1%“ (Stiglitz 2011) heute zu Allgemeinplätzen unter den führenden organischen Intellektuellen Amerikas und im öffentlichen Mainstreamdiskurs geworden. Die Frage ist, ob dieses Krisenbewusstsein zu einer Auflösung der Dysfunktionalität des postdemokratischen Parlamentarismus nach rechts, d.h. in Richtung eines autoritären Staates, oder der Forderung und Unterstützung von neuen Bewegungen der Demokratie führen wird. Eines steht jedoch fest: Die postdemokratische Konstellation ist nicht statisch; das Verhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie, Zwang und Konsens wird sich in dieser Krise in die eine oder andere Richtung verändern. Vor dem Hintergrund der Kapitalmacht sieht es so aus, als ob es in Richtung verschärfterer Post-Demokratisierung geht. Dabei stehen nicht nur die Säulen der Demokratie (starke zivilgesellschaftliche AkteurInnen einschließlich der Gewerkschaftsbewegung), sondern zunehmend die Institutionen der liberalen Demokratie und des Parlamentarismus selbst auf dem Spiel.

In der zweiten organischen Krise des Kapitalismus und des Übergangs zum autoritären und faschistischen Staat argumentierte der deutsche Rechtstheoretiker Franz Neumann, dass der Liberalismus und der bürgerliche Staat von einem fundamentalen Widerspruch gekennzeichnet sei: Das unparteiliche Funktionieren seines Grundprinzips (die Rechtsstaatlichkeit) ist dauerhaft in klassengespaltenen Gesellschaften unmöglich. Neumann wies dabei von links in ähnlicher Weise auf das Grundproblem des Liberalismus hin wie Carl Schmitt von rechts. Der Staat im Kapitalismus, so Neumann, sei von einem Janusgesicht gekennzeichnet und oszilliere natürlich zwischen liberalen und autoritären Formen gemäß den Konjunkturen des Kapitalismus und des Klassenkampfes:

„Der liberale Staat war immer so stark, wie die politische und soziale Situation und die bürgerlichen Interessen es erforderten. Er führte Kriege und schlug Streiks nieder, er schützte seine Investitionen mit starken Flotten, er verteidigte und erweiterte seine Grenzen mit starken Heeren, er stellte mit der Polizei „Ruhe und Ordnung“ her. Er (...) beruht auf zwei Elementen: auf Gewalt *und* Gesetz, auf Souveränität *und* Freiheit.“ (Neumann 1986: 31)

Der bürgerliche Staat ist damit niemals statisch; die Demokratie niemals ein Zustand, sondern ein Prozess der Demokratisierung, Entdemokratisierung und Redemokratisie-

nung; und die von Neumann konstatierte Dialektik des liberalen Staates kann in der organischen Krise des 21. Jahrhunderts wieder beobachtet werden.

Das beste Beispiel ist die Eurozone, deren Weg zu autoritärer Herrschaft weit fortgeschritten ist (siehe dazu ausführlich auch den Beitrag von Lukas Oberndorfer in diesem Heft). Der neoliberale Pfad der europäischen Integration ist seit langem von einem Mangel an Demokratie und populärer Legitimität gekennzeichnet. Die EU-Verfassung wurde in Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden geschlagen und diese anschließend eingestellt, während die Lissabon-Strategie in Irland erst geschlagen und danach unter Aufbietung massivster Propaganda wiederholt wurde. Heute bekennen die führenden EU-PolitikerInnen ganz offen, dass die Demokratie dem „vernünftigen“ Krisenmanagement im Wege stehe. Während Angela Merkel die Notwendigkeit einer „marktkonformen Demokratie“ sieht, haben in Griechenland und Italien von den Banken geführte und von der deutschen Regierung instruierte technokratische Regimes die Macht übernommen. Die „Troika“ (IWF, EZB und EU-Kommission) implementiert gegen massiven Widerstand der Bevölkerungen ein Austeritätsprogramm, das auf die Zerstörung des Sozialstaats hinausläuft. Der Vorschlag, Notkredite nur unter der Bedingung eines Separatfonds zu gewähren, der ausschließlich zur Bezahlung der griechische Staatsanleihen haltenden Banken dienen darf, zeigt das Ausmaß der Entmachtung und des Übergehens der nationalen Parlamente.

Der Maastricht-Vertrag beinhaltete eine Klausel, der zufolge eine „Transferunion“ ein Vertragsbruch sei. In dieser Krise rückt die EU – trotz anderslautender Bekenntnisse zur Beruhigung der in ungeahnter Stärke zurückgekehrten rassistisch aufgeladenen Nationalisten – trotzdem unaufhaltsam in diese Richtung. Die EU-Elite lässt keinen Zweifel daran, dass die EWU egal zu welchem Preis erhalten bleiben muss. Das allgemeine Problem des EU-Krisenmanagements ist es, dass die EU im Gegensatz zu den USA keine politische und fiskalische Union ist. Die in den 1990er/2000er Jahren euphemistisch als „Demokratiedefizit“ verharmloste Machtlosigkeit des EU-Parlaments trägt dazu bei, dass es – darauf weist Perry Anderson (2012) hin – der EU an einer „Schicksalsgemeinschaft“, d.h. an einer „Zivilgesellschaft“, die politische Projekte zu mobilisieren vermag, mangelt: „Nachdem die Krise hereinbrach, konnte Kohäsion in der Eurozone nicht mehr durch soziale Ausgaben, sondern nur durch politisches Diktat erfolgen – Deutschlands Erzwingung (...) für die eigene Bevölkerung undenkbarer, drakonischer Austeritätsprogramme (...) in der südlichen Peripherie, die außerstande gesetzt ist, durch Währungsabwertung ihre Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen“.

Diese Politik läuft auf die Erklärung eines finanziellen Ausnahmezustandes durch den autoritären herrschenden Block bestehend aus den dominanten politischen AkteurInnen, den neoliberalen Bürokratien und den mit den Interessen der *globalen haute finance* verknüpften ZentralbankerInnen hinaus. Wolfgang Streeck (2011) spricht zu Recht von „der Verwandlung demokratischer Staaten in Inkassobüros im Auftrag einer globalen InvestorInnenoligarchie“.



Das Ziel der EU-Eliten ist die Umstrukturierung der südeuropäischen Peripherie nach den Prinzipien der gescheiterten Lissabon-Strategie. Die Arbeitsmärkte und die Staaten sollen nach den Maßgaben neoliberaler Regulations- und Akkumulationsmuster flexibler, „wettbewerbsfähiger“ und investorInnenfreundlicher umstrukturiert und die Arbeit dem Kapital noch stärker subsumiert werden. In diesem Unternehmen ist die EU äußerst erfolgreich. Firmentarifverträge sind nun in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal erlaubt und haben systematisch die Flächentarifverträge untergraben. Die öffentlichen Gehälter wurden eingefroren und dann massiv gekürzt – zwischen 5% in Spanien und Portugal und 14% in Griechenland. Durch die Einführung eines neuen Gehaltssystems 2013 schrumpften sie sogar um 30%. Das 13. und 14. Monatsgehalt wurde für fast alle Einkommensgruppen eliminiert. Der Mindestlohn wurde 2012 in Griechenland um 22% für alle und 32% für Beschäftigte unter 25 gekürzt. Nach Angaben der Hans-Böckler-Stiftung fielen die Reallöhne um 10,2% in Portugal, 5,9% in Spanien, 2,6% in Italien und 20,3% in Griechenland. Das Renteneintrittsalter wurde auf 65 in Spanien und Portugal, 66 in Italien und 67 in Griechenland erhöht. Die Gesundheitsfürsorge wurde gekappt und teilprivatisiert.

Es ist offen, ob diese Strategie so fortgesetzt werden kann. Die Austerität hinterlässt nicht nur eine humanitäre Katastrophe mit Hunger-Kämpfen mitten in Europa, sondern funktioniert nicht einmal in ihrer perversen inneren Logik. Die Aussicht alternativer politischer Kräfte unter den dominanten Parteien ist jedoch begrenzt. Allerdings entstehen in der Krise neue Demokratisierungskräfte und neue Formen paneuropäischer Kooperation der Subalternen. Die Frage wird sein, ob die demokratischen Antiausteritätsbewegungen stark genug sein werden, um einen Kurswechsel in Europa zu erzwingen. Dafür müsste die europaweite Kooperation des demokratischen Widerstands jedoch intensiviert werden. Seine Aussichten hängen auch davon ab, ob die Gewerkschaftsbewegungen in Nord-europa – namentlich in Deutschland und Frankreich – ihre Bekundungen der internationalen Solidarität ernst meinen. Sollte es dazu kommen, müssten die demokratischen Bewegungen aus der hier rekonstruierten Geschichte des Verhältnisses von Kapitalismus und Demokratie die notwendigen Schlüsse zu ziehen und Mittel und Wege zu finden, sich nicht wie in den 1930er und 1940er Jahren kooptieren zu lassen, damit gewährleistet ist, dass der Prozess der sozialen Demokratisierung nie wieder vom Kapital umgekehrt werden kann.

Stephen Gill ist Distinguished Research Professor of Political Science an der York University in Toronto und gilt als einer der führenden Theoretiker des Neogramscianismus. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen International Political Economy, International Relations, Social and Political Theory und Cultural Studies; [sgill@yorku.ca](mailto:sgill@yorku.ca)

Ingar Solty ist politischer Redakteur der Zeitschrift „Das Argument“ und PhD-Kandidat für Politikwissenschaft an der York University in Toronto; [ingarsolty@yahoo.de](mailto:ingarsolty@yahoo.de)

**Literatur:**

- Anderson, Perry (2012): After the Event, in: New Left Review, Jan/Feb 2012.
- Canfora, Luciano (2006): Eine kurze Geschichte der Demokratie, Köln.
- Friedman, Thomas L. (2009): Hot, Flat and Crowded, New York.
- Fukuyama, Francis (2011): Left Out. How Do We Explain the Puzzling Weakness of Liberal Populism? in: The American Interest, Jan/Feb 2011.
- Gill, Stephen (1990): American Hegemony and the Trilateral Commission, Cambridge.
- Gill, Stephen (1995): Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, in: Millennium, JG 23, H 3/1995, S 399-423.
- Gill, Stephen/Law, David (1989): Global Hegemony and the Structural Power of Capital, in: International Studies Quarterly JG 33 H 4/1989, S 475-499.
- Hardt, Michael/Negri, Toni (2002): Empire, Frankfurt am Main.
- Kofler, Leo (1984): Der Konservatismus, Hamburg.
- Krugman, Paul (2012): Plutocracy, Paralysis, Perplexity, in: New York Times, 3.5.2012.
- Lenin (1972): Staat und Revolution, in: Lenin Werke 25, Ost-Berlin, S 393-507.
- Losurdo, Domenico (2007): Kampf um die Geschichte, Köln.
- Mandel, Michael (1998): A Brief History of the New Constitutionalism, in: Israel Law Review, JG 32 H 2/1998, S 250-300.
- Marx, Karl (1968): Das Kapital, in: Marx-Engels-Werke 23, Ost-Berlin.
- Neumann, Franz L. (1986): Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, in: ders. (Hg): Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt am Main.
- Polanyi, Karl (1957): The Great Transformation, Boston.
- Post, Charles (2011): The American Road to Capitalism, Chicago.
- Sachs, Jeffrey (2011): The Price of Civilization, New York.
- Shoup, Laurence H. /Minter, William (1978): Imperial Brain Trust, New York.
- Silver, Beverly (2005): Forces of Labor: Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870, Berlin.
- Solty, Ingar (2013): Die USA unter Obama: Charismatische Herrschaft, soziale Bewegungen und imperiale Politik in der globalen Krise, Hamburg.
- Stiglitz, Joseph (2011), Of the 1%, by the 1%, for the 1%, in: Vanity Fair, H 5/2011.
- Streeck, Wolfgang (2011): The Crises of Democratic Capitalism, in: New Left Review, Sep/Oct 2011.
- Wehler, Hans-Ulrich (1979): Sozialimperialismus, in: ders., (Hg): Imperialismus, 4. A., Königstein, S 83-96.
- Zeller, Christoph (2004): Ein neuer Kapitalismus und ein neuer Imperialismus? in: ders., (Hg): Die globale Enteignungsökonomie, Münster, S 61-126.

# Feministische Perspektiven auf die Krisenhaftigkeit der Demokratie

Stefanie Wöhl

---

## 1. Einleitung

Frauen sind im repräsentativen System westlicher Demokratien immer noch unterrepräsentiert. Die vorhandenen demokratischen Institutionen konnten bisher nicht formale und materielle Gleichheit für Frauen und Männer auf politischem Weg herstellen (vgl. Hoecker 1997). Somit scheint Demokratie als Staatsform nicht besonders responsiv für die Belange und Interessen von Frauen zu sein.

Feministische Demokratietheoretikerinnen wie Barbara Holland-Cunz (1998) und Iris Marion Young (2000) sehen deshalb Demokratisierungspotentiale in der Zivilgesellschaft, der sie emanzipative Formen politischer Partizipation außerhalb staatlicher Institutionen zuschreiben um gesellschaftliche Transformationsprozesse voranzutreiben. Die vielfältigen Neuen Sozialen Bewegungen, wie die zweite Frauenbewegung, schienen dies zu belegen (vgl. Abels/Siffert 1999). Sie hatten zugleich eine vermehrte politische Partizipation von Frauen in den Parlamenten der Demokratie zur Folge. Jedoch hat auch dies nicht zu einer grundlegenden Transformation der bestehenden sozialen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern und unter Frauen geführt.

Damit scheint ein Herrschaftsbegriff notwendig, der über den Aspekt politischer Herrschaft hinausgeht und auch soziale sowie symbolisch-kulturelle Herrschaftsverhältnisse in der Demokratie erfasst. Denn die Institutionen westlicher Demokratien konnten bisher nicht das geschlechterpolitische Defizit beseitigen.

Herrschaft wird in feministischen Demokratietheorien als politische und soziale Herrschaft, die durch symbolisch-kulturelle Zuschreibungen geprägt ist, beschrieben. Inwiefern sich diese verschiedenen Dimensionen geschlechtsspezifischer Herrschaft gegenseitig stützen und jeweils in den offiziellen politischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen des Staates und in der Staatsform Demokratie konstituieren, soll in diesem Beitrag nachgezeichnet werden. Damit soll verdeutlicht werden, inwiefern eine feministische Perspektive auf Demokratie grundsätzliche Vorannahmen demokratischer Herrschaft infrage stellt. So dreht sich auch die Perspektive um, wir würden uns erst jetzt, im Zuge der Finanzkrise seit 2008 in einer demokratischen Krise oder in einem Zustand der „Postdemokratie“ befinden. Letzteres ist aus feministischer Perspektive grundsätzlich fragwürdig, da Demokratie für Frauen, Männer und weitere gelebte Identitäten noch nie gänzlich realisiert wurde.

## 2. Feministische Demokratiekritik – eine Bestandsaufnahme

Ein gemeinsamer Ausgangspunkt feministischer Demokratietheorien ist, demokratische Entscheidungsprozesse transparent gestalten zu wollen, um die Demokratisierung der Gesellschaft fortzusetzen und geschlechtsspezifische Herrschaftsverhältnisse abzubauen. Denn auch im parlamentarischen System repräsentativer Demokratien erlangen nur bestimmte Frauen spezifische Positionen (vgl. Hoecker 2008).

Aus einer herrschaftskritischen Perspektive, die etablierte Strukturen und Institutionen hinterfragt, bedeutet dies, dass die vermehrte politische Partizipation von Frauen nur stattfinden kann, wenn die gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsverhältnisse und die ihnen inhärenten klassen-, ethnische- und geschlechtsspezifischen Hierarchien transformiert werden. Veränderungen in der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung allein sind jedoch keine hinreichende Bedingung, die politische Partizipation von Frauen je nach Klasse, ethnischer Herkunft und weiteren sozialen und anderen Differenzierungen zu erhöhen. Vielmehr müssten sich auch die symbolisch-kulturellen Zuschreibungspraktiken von Identitäten verändern, da sie die kapitalistische, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die auch die Staatsform Demokratie durchzieht, prägen, und unsere symbolischen Deutungsmuster von Männlichkeit und Weiblichkeit bestimmen.

Die Zugangsbarrieren geschlechtsspezifischer politischer Partizipation je nach ökonomischem, sozialem oder kulturellem Kapital (Bourdieu 1997) behindern Frauen nicht nur in repräsentativen Entscheidungsstrukturen, sondern auch deren direktdemokratische Bürger\_innenbeteiligung (vgl. Sauer 1997e). Im Folgenden möchte ich diese verschiedenen Dimensionen von Herrschaft besonders hervorheben um aufzuzeigen, wie symbolisch-kulturelle, soziale und politische Herrschaft in der Staatsform Demokratie vermittelt ist und geschlechterdifferente Ungleichheiten (re-)produziert.

## 3. Symbolisch-kulturelle Herrschaft in der Demokratie

Inwieweit symbolische Handlungen „als Grammatik wie auch als Zeichensprache“ (Kreisky 1997: 175) in die Politik eingelassen sind, hat Eva Kreisky in bestimmten Feldern und Metaphern des Politischen untersucht. Die politischen Institutionen, die politische Praxis und die theoretischen politischen Reflexionen reproduzieren bestimmte Bilder einer maskulin konnotierten Lebenswelt und -weise. Hegemoniale Maskulinität in der Politik wird durch diese Praktiken so transportiert, dass sie als Maßstab zur Bestimmung verbindlicher Verhaltensregeln gilt. Diese symbolische Ordnung enthält zugleich eine Geschlechterhierarchie.

In den politischen Institutionen orientiere sich der männliche Habitus dementsprechend an anzustrebenden Idealen, perfekten Idolen und an der Vorstellung perfekt gestalteter Institutionen. „Männliche Vorlieben, männliche Ehr- und Körpervorstellungen“ (Kreisky 1997: 179), die an militärisch-heroischen Leitbildern orientiert waren, werden dabei zunehmend von der Welt des Sports übernommen. Eine medienwirksame Inszenierung

von Politik spiele sich laut Kreisky immer häufiger auf den Fußball- und Sportplätzen der Welt ab. Dabei fließt diese bildhafte Inszenierung politischer Idole und politischer Ideale „in die Wertvorstellungswelt der Männer als soziale[r] Gruppe ein“ (ebd). Diese Verbrüderung dient als Akt der Normalisierung. Politiker geben sich als „ganz normale Männer“, indem sie wie viele andere Männer auch auf den Fußballplatz gehen. So sind auch hier zivilgesellschaftliche Elemente integraler Bestandteil institutionellen staatlichen Handelns und offizieller Politik. Sie tragen die zivilgesellschaftlichen Habitusformen kultureller maskuliner Hegemonie in offizielles staatliches Handeln und in die parlamentarischen Staatsapparate hinein.

Inwiefern diese kulturelle, maskulin konnotierte Hegemonie medial vermittelt ist und die Interaktion zwischen Staat, Medien und demokratischer Öffentlichkeit beeinflusst und steuert, hat Sabine Lang untersucht. Die politische Kommunikation werde stark durch die hegemoniale mediale Form (zB Rundfunk und Fernsehen) eingeengt (Lang 1997: 99). Dass dabei zunehmend Politik personalisiert wird und einzelne politische Sachverhalte nicht primär nach deren Inhalten bewertet und deren Verhandlungsprozesse nachgezeichnet werden, sondern die zentralen Akteure der politischen Auseinandersetzung in den Vordergrund gestellt und politische „Gladiatorenkämpfe“ inszeniert werden, ist ein Kennzeichen neuer medialer politischer Kommunikation (ebd 103). Diese medial inszenierten Kämpfe dienen der Selbstinszenierung sowie dem medialen Eigeninteresse, nämlich der Präsentation von kompakten und Konsument\_innen befriedigenden Informationen. Diese Faktoren lassen die Rezipient\_innen dieser Politikform immer mehr zu Zuschauer\_innen eines politisch inszenierten Dramas werden. Zugleich wird dadurch das Verlangen der Bürger\_innen nach politischer Partizipation zunehmend umgewandelt in eine Konsument\_innenhaltung, in der Zuschauen bereits Teilnehmen suggeriert.

Bestimmte Machteliten, wie Verbände, Wirtschaftsorganisationen und Medien dominieren diesen semi-staatlichen, als Zivilgesellschaft gekennzeichneten Ort. Sie verfügen über Machtressourcen in Form von kulturellem, sozialem und ökonomischem Kapital. Sie können eine hegemoniale Position einnehmen und sind somit nicht ausschließlich auf ihre materiellen Ressourcen angewiesen, um politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen und ihre Interessen durchzusetzen (vgl Sauer 1997e; Fraser 1996). Politische Interessen wie zB Frauenfördermaßnahmen werden zwar Teil dieser demokratischen Interessenpolitik und können sich innerhalb des öffentlichen politischen Diskurses in demokratischen Institutionen und Verfahren platzieren, verfügen aber nicht generell an genügend Machtpotential, um zB hegemoniale maskuline Diskurse zu durchbrechen (vgl Fraser 1994). Frauen- und Geschlechterpolitiken sind so zwar integraler Bestandteil des Staates, können staatliche Politiken durch politische Kämpfe beeinflussen und werden somit auch Teil symbolisch-kultureller Herrschaft. Wie weit ihre Handlungsfähigkeit und somit ihr emanzipatives Potential Bestand hat und in welchem Maße ihre Anliegen – wenn überhaupt als einheitliches Interesse artikuliert – als Kommunikationsteilnehmerinnen im öffentlichen Diskurs anerkannt werden, hängt jedoch von der hegemonia-

len symbolisch-kulturellen, medialen und politischen Vormachtstellung herrschender Gruppen ab.

Somit ist auch der öffentliche Raum der Demokratie zwar als diskursive Arena zu verstehen, dies bedeutet aber noch nicht, dass auch alle subalternen Positionen über die Machtressourcen verfügen, die deren eigene Marginalisierung und Stigmatisierung verhindern könnten. Öffentliche Diskurse und die Herausbildung hegemonialer Projekte sind daher nicht per se kontingent, sondern von den jeweiligen Machtressourcen hegemonialer Akteur\_innen abhängig. Im Folgenden möchte ich auf die politisch-institutionelle Dimension von Öffentlichkeit in der Demokratie genauer eingehen, um zu beschreiben, von welchen institutionellen Aspekten feministische Demokratietheorien besonders herausgefordert werden.

#### 4. Politisch-institutionelle Herrschaft in der Demokratie

Alex Demirovic hat darauf hingewiesen, dass „das emanzipative Potential des Begriffs der Öffentlichkeit erheblich geringer ist“ als in normativen Demokratietheorien angenommen wird (Demirovic 1997: 170). Für Demirovic ist Öffentlichkeit Bestandteil der Kämpfe um kulturelle und politische Hegemonie. Wie weit diese fest gefügten Machtstrukturen innerhalb öffentlicher Institutionen gerade nicht aufgebrochen werden können und einer „männlichen Verfahrenslogik“ unterworfen sind, darauf hat auch Sabine Lang aufmerksam gemacht (vgl Lang 1995). Die Demokratisierung von Zugangschancen und Verfahrensregeln habe weder viel an der Wertehierarchie, in die Öffentlichkeit und Privatheit eingelassen sind, verändert, noch die geschlechtsspezifisch strukturierten Erfahrungswelten transformiert, von der öffentliche Diskurse bestimmt werden.

Die „allmähliche Erweiterung des öffentlichen Raumes durch soziale Protestbewegungen“ ist auch für Demirovic nicht stimmig (Demirovic 1997: 170). Ob es zu einer Demokratisierung des öffentlichen Raumes komme und dieser durchlässig werde für diese sozialen Bewegungen, sei abhängig von der Offenheit verschiedener Teilöffentlichkeiten. Dabei wirken besonders die hegemonialen Positionen bestimmter medialer Teilöffentlichkeiten als Kräfte, die in ein agonales und widersprüchliches Verhältnis zu anderen (medialen) Teilöffentlichkeiten treten können (ebd 173). In einer ständigen performativen Praxis würden diese demokratietheoretische Positionen ausarbeiten, die selbst erst in einen „öffentlichen Deutungskonflikt treten müssten“ (ebd), um sich öffentlich durchzusetzen. Da jedoch diese Teilöffentlichkeit(en) integraler Bestandteil des Staates sind, bilden sie selbst erst performativ „den Staat“. Sie verfügen über die Deutungsmacht und -kompetenz, über die Inklusion oder Exklusion bestimmter Gruppen in der öffentlichen Diskussion zu entscheiden. Sie erhalten daher eine hegemoniale Position sowohl auf der symbolischen Ebene als auch auf der staatskonstitutiven Ebene. Beide Ebenen verschränken sich in diesem Staatsverständnis.

„Die exklusiven Medien verteidigen den Staat nicht nur, vielmehr sind sie performativ. Sie gehören einem Bereich der Zivilgesellschaft an, in dem ‚der Staat‘ als kollektive Lebensform wie als sozialer Akteur ausgearbeitet wird und sich die Öffentlichkeit diesen als eine Vorfeldinstitution subaltern zuordnet.“ (Demirovic 1997: 174)

Ein zentrales Problem ist also, wer überhaupt als berechtigt gilt bzw. über angeblich rationale Argumente sowie über die materiellen Ressourcen verfügt, um eine legitime Stimme in der politischen Auseinandersetzung zu erhalten und sich politisch zu artikulieren (vgl. Bourdieu 1990: 40 f).

Diese Argumente beziehen sich vor allem auf eine medial vermittelte politische Öffentlichkeit. Wie ließen sich diese Argumente übertragen, wenn sie nicht auf eine mediale Öffentlichkeit, sondern auf die direkte face-to-face Kommunikation einer Bürger\_innenversammlung zielten?

Auch in einer Bürger\_innenversammlung würde es dann analog um die Machtpositionen gehen, bestimmte Interessen überhaupt artikulieren zu können und sie von allen anderen Teilnehmenden als verhandelbar würdigen zu lassen. Die Verhandlung über die „Verhandlungssysteme“ (Holland-Cunz 1998: 189) ist daher eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, Herrschaft im politischen Diskurs zu thematisieren. Welches Gesprächsverhalten den Diskurs bestimmt, ob auch für „irrationale“ Argumente und affektive Äußerungen, Gestik und Mimik (Young 1996: 124) Raum bleibt und wie die geschlechts- und klassenspezifischen Habitusformen den Diskurs beeinflussen, wird auch hier zum Vorteil derjenigen Positionen entschieden werden, die eine hegemoniale Stellung einnehmen. So werden auch hier diejenigen sprechen, die über eine legitime Stimme verfügen und, indem sie sprechen, andere am Sprechen hindern. Eine formal gewährleistete Beteiligung am Diskurs ist somit noch keine hinreichende Bedingung für Demokratisierung. Denn vielmehr müssten alle Beteiligten überhaupt erst dazu befähigt werden, inhaltlich mitsprechen zu können und auch gehört zu werden (vgl. Fraser 1996).

Zudem beinhaltet eine hegemonietheoretische Perspektive auf Demokratie, dass auch die subalternen Positionen bzw. Geschlechter, Klassen, Ethnien sich in den Interessen der hegemonialen Position wiederfinden können. Demnach ist Hegemonie „vor allem in den Denkmöglichkeiten und im Sprachgebrauch der Menschen verankert und beruht auf akzeptierten Bedeutungen und Bedeutungskontexten. Politische Kontrolle ist nicht primär an Gewalt und direkte Durchsetzung gebunden, sondern funktioniert vielmehr via Akzeptanz und Einbezug der Kontrollierten“ (Krotz 2000: 176). Somit sei auch die Überredung versteckt und einseitig und strukturiere den Konsens. Der sprachliche Austausch ist somit eine „symbolische Machtbeziehung, in d[er] sich die Machtverhältnisse zwischen den Sprechern oder ihren jeweiligen sozialen Gruppen aktualisieren“ (Bourdieu 1990: 11).

In der „Ökonomie des sprachlichen Tausches“ (Bourdieu 1990) werden die durch Bildung und Kultur ungleich angeeigneten Fähigkeiten, den Problematiken und Themenset-

zungen des demokratischen politischen Feldes und den ideologischen Auseinandersetzungen sprachlich zu folgen oder an ihren Formulierungen und Diskussionen teilzunehmen, so strukturiert, dass sie innerhalb eines symbolischen Kräfteverhältnisses die konkreten Sprechakte und Sprechsituationen festlegen. Die „Norm sprachlicher Legitimität“, die nach dem Marktmodell funktioniert, differenziert sozial nach den sprachlichen Ausdrucksvermögen qua Habitus (Raphael 1989: 95). Auch hier gebe es also Formen autorisierter Sprache, die zudem mit der Aneignungsweise politischer Informiertheit korrelieren. Beate Kraus hat gezeigt, wie diese symbolische Gewalt als eine Form der Herrschaftsausübung, die unmittelbar auf den Habitus rekurriert, sich im Geschlechterverhältnis auswirkt (vgl. Kraus 1993: 231 ff).

In der unmittelbaren Interaktion zwischen Personen drückt sich die symbolische Gewalt nicht in direkter physischer Gewalt aus, sondern eher in Nebenaspekten struktureller Kommunikation. Physische Gewalt ist im institutionellen Rahmen nur über das Gewaltmonopol des Staates legitim. Wenn also von symbolischer Gewalt gesprochen wird, dann bedeutet dies, dass sie sich „subtil, euphemisierter, unsichtbarer“ (Kraus 1993: 232) als Herrschaftsmodus ausdrückt. Sie ist daher eine

„verdeckte Form von Gewalt, die es nur in der face-to-face Interaktion gibt, die aber nur funktioniert, solange sie nicht als Gewalt erkannt wird, nicht als Nötigung oder Einschüchterung wahrgenommen wird.“ (ebd)

Symbolische Gewalt setzt somit voraus, dass sich subjektive Strukturen und objektive Verhältnisse überlagern. Symbolische Gewalt ist in diesem Sinne die subjektivierte Form hegemonialer Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die sich im Habitus der Subjekte verdichtet. Gerade in der face-to-face Kommunikation öffentlicher Versammlungen wird dieser Konsens durch entsprechende körperliche Signale in Form von Blicken, Gesten, beiläufigen Bemerkungen unterstützt. So reicht bereits eine kurze Geste, einen symbolischen Akt der Gewalt zu erzeugen und im Gegenüber Responsivität herzustellen. Symbolische Gewalt ist somit gerade auch in der face-to-face Kommunikation ein Herrschaftsmodus, der hegemoniale Interessen im demokratischen Prozess subtil durchsetzen kann (Fraser 1996: 160).

Wie wirken sich dementsprechend die eben beschriebenen symbolisch-kulturellen Herrschaftsverhältnisse auf die politische Partizipation von Frauen aus? Wie sind die politisch-institutionellen Strukturen verfasst, die den Rahmen demokratischer Politik bilden? Auf diese Frage soll im Folgenden näher eingegangen werden, denn wenn nicht einmal der zivilgesellschaftliche Bereich des Staates herrschaftsfrei ist, dann ist es notwendig, die „Multikausalität der Chancen und Grenzen einer geschlechtergleichberechtigten Politik“ in der Demokratie zu beachten (Abels/Siffert 1999: 12).



## 5. Politische Partizipation von Frauen in westlichen Demokratien

Dass politische Entscheidungsprozesse, politische Normen, politische Institutionen und Strukturen für die Zugangsmöglichkeiten von Frauen ins politische System eine zentrale Rolle spielen, zeigen die Beispiele (sozial-)staatlicher Politik in den skandinavischen Ländern. Hier konnte eine vermehrte formale Gleichstellung der Geschlechter auch in den offiziellen Parlamenten durch die wechselseitige Unterstützung von Frauenbewegungen und offiziellen politischen Repräsentant\_innen, die Politiken zugunsten von Frauen einforderten (vgl Siim 1988), erreicht werden.<sup>1</sup>

Politisch-institutionell wird jedoch geschlechtsspezifische Herrschaft über einzelne Politikfelder nicht nur von Männern ausgeübt, sondern auch von Frauen gestützt und praktiziert. Da aufgrund ihrer hegemonialen Wirkung maskulin konnotierte Lebensweisen und Führungspraktiken eine allgemein akzeptierte und normalisierende herrschende Stellung einnehmen, sind Frauen, auch wenn sie selbst in Parteien und Parlamenten aktiv sind, immer mit diesem Führungswissen und diesem Politikstil konfrontiert. Auch sie können diese Art der Führungspraxis für sich übernehmen (vgl Hoecker 1995).

Dieses politische und zivilgesellschaftliche System hegemonialer Maskulinität bedeutet, dass die Wirkungsmächtigkeit der Frauenbewegung(en) ambivalent ist: als konstitutiver Bestandteil der liberalen Demokratie ist ihr emanzipatorisches Potential gleichzeitig immer in staatliche Politiken eingebunden, kann diese zu ihren Gunsten reformieren, durch diese jedoch auch begrenzt werden (vgl Sauer 2001). Frauenpolitik birgt ein Befreiungspotential, das jedoch von maskulin konnotierten hegemonialen Interessen restringiert bzw. desorganisiert werden kann. In diesem Paradoxon befinden sich die Frauenbewegungen bzw. Frauen- und Gleichstellungspolitiken.

Begreift man den Staat nun als „Set von unterschiedlichen diskursiven Arenen“ (Pringle/Watson 1992: 63), dann ist die hegemoniale Maskulinität diffus und nicht einer vorgegebenen Geschlechter- oder Klassenstruktur unterlegen. Auch die maskulin konnotierten „Führungspraktiken“ und das Führungswissen (vgl Gramsci 1987) haben sich erst in einem historischen Prozess kulturell-symbolischer Praktiken formiert und wirken so staatskonstitutiv. Es kann in diesem Sinne nicht von einer Homogenität von maskulin konnotierten, kapitalistischen ua Interessen sui generis ausgegangen werden. Sie sind zu konkreten historischen Prozessen und Zeitpunkten durch politische Kämpfe entstanden. Als diskursive Praxis ist der Staat zwar durchdrungen von den gesellschaftlichen Verteilungs- und Machtkämpfen, zugleich behält er aber gegenüber diesen eine *relative Autonomie* (Poulantzas 1978). Daher ist der Staat dann keine der Politik vorgängige Struktur mehr, sondern flexibel und veränderbar und somit ein „strategisch-relationales“ gesellschaftliches Verhältnis (Jessop 1994: 44). Macht und Herrschaft stellen sich dann erst in

---

1 In einer Studie systematisierte Beate Hoecker (1997) die Partizipationschancen von Frauen im europäischen Ländervergleich und kam zu dem Ergebnis, dass die patriarchale Kultur eines Landes wesentlich mit dafür verantwortlich sei, inwieweit Frauen politisch partizipieren.

komplexen strategischen Situationen her, sie konstituieren sich in einem Set von politischen, bürokratischen und rechtlichen Arenen und sind Ergebnisse mächtiger Netzwerke, hegemonialer Akteur\_innen und Allianzen.

Birgit Sauer fordert daher seit langem, dass „politikwissenschaftliche Geschlechterforschung (...) die Geschlechtlichkeit staatlicher Politiken, Administrationen und AkteurInnen sowie von Frauenbewegungen in ihrem ambivalenten Prozesscharakter und in ihrer Herrschaftsförmigkeit erfassen“ müsse (Sauer 1999: 81). Da staatliche Institutionen das Prozedere demokratischen Handelns vorgeben, ist es wichtig, besonders die Rolle staatlicher Bürokratien sowie das Potential sozialer Bewegungen als Teil politischer Regulierung aus einer feministischen Perspektive staatstheoretisch zu erfassen. Denn staatliche Bürokratien können als Analysefeld betrachtet werden, die von einem „versachlichten Maskulinität“ geprägt seien (Sauer 1997c: 283). Der Modus dieses Maskulinität sei die Heteronomie von Institutionen, die in den leitenden Positionen nominell von Männern besetzt sind. An den Beispielen der Gleichstellungspolitik und der Frauenbeauftragten ließe sich dies besonders gut verdeutlichen (ebd). Staatliche Strukturen und Regeln produzierten auch hier eine interne geschlechtliche Arbeitsteilung, die Frauen in die subalternen Positionen staatlicher Bürokratien platzieren. Diese nominale sowie substantielle Männlichkeit befördert auch gegenwärtig immer noch die geschlechtsspezifische Segregation und Arbeitsteilung innerhalb von staatlichen Apparaten in westlichen Demokratien, wie zB in der Bundesrepublik Deutschland (vgl Sauer/Wöhl 2012).

Der Staat besitzt somit eine strukturelle Geschlechtlichkeit sowie eine strategische Selektivität, die oft die Interessen von Männern bevorzugt und so Maskulinität als hegemoniales politisches und gesellschaftliches Prinzip wieder in die Gesellschaft selbst zurückwirken lässt. Das System hegemonialer Maskulinität kann somit in den politischen Staatsapparaten selbst immer nur zum Teil modifiziert werden.

Abschließend möchte ich kurz zusammenfassen, was eine feministische Perspektive in der gegenwärtigen konstatierten „Krise der repräsentativen Demokratie“ (vgl Wöhl 2013) beachten sollte.

## 6. Die „Krise der Demokratie“ – eine feministische Perspektive

Wie deutlich wurde, ist die „Krise der Demokratie“ aus feministischer Perspektive kein neues Phänomen, sondern betrifft die grundsätzlichen Ausgangsbedingungen und institutionalisierten Formen liberaler Herrschaft. Insofern stellt die liberale Demokratie überhaupt erst geschlechtsspezifische Herrschaftsformen durch die Trennung von zB Öffentlichkeit und Privatheit sowie der Unterscheidung von Zivilgesellschaft und Staat her. Denn diese Sphären und Institutionalisierungsformen von Macht gehen einher mit geschlechtsspezifischen Selektivitäten, die die Grundstrukturen liberaler Demokratien bis heute prägen. Eine feministische Perspektive auf die Demokratie täte also gut daran, nicht bloß formaldemokratische Gleichheit im liberalen Sinne einzufordern, sondern im-

mer wieder auf die historischen Entstehungsbedingungen westlicher Demokratien hinzuweisen und ihre spezifischen Dimensionen von Herrschaft zu hinterfragen. Sie würde dann feststellen, dass wir uns aus feministischer Perspektive immer noch in „prädemokratischen“ Zuständen befinden (Sauer 2011).

Symbolisch-kulturelle und politisch-institutionalisierte Herrschaftsverhältnisse, ihre hegemonialen Formen und die damit einhergehende geschlechtsspezifische Subjektivierung (vgl Ludwig 2011) bleiben daher auch in Zukunft ein wichtiges Analysefeld für die feministische Demokratietheorie.

Dr.<sup>in</sup> Stefanie Wöhl ist z.Zt. Gastprofessorin am Institut für Internationale Entwicklung der Universität Wien; stefanie.woehl@univie.ac.at

#### Literatur:

Abels, Gabriele/Sifft, Stefanie (1999): Demokratie als Projekt. Anmerkungen zur Interdependenz von Staat, Zivilgesellschaft und Geschlechterverhältnissen – Eine Einleitung, in: Dies. (Hg): Demokratie als Projekt. Feministische Kritik an der Universalisierung einer Herrschaftsform, Frankfurt/M.; New York, S 9–33.

Bourdieu, Pierre (1990): Was heißt Sprechen? Die Ökonomie des sprachlichen Tausches, Wien.

Bourdieu, Pierre (1997): Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital, in: Ders.: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Schriften zu Politik & Kultur 1, Hamburg, unv. Nachdruck, S 49–79, Hrsg. von Margareta Steinrück.

Demirovic, Alex (1997): Demokratie und Herrschaft, Münster.

Fraser, Nancy (1994): Sex, Lügen und die Öffentlichkeit: Überlegungen zur Bestätigung des Bundesrichters Clarence Thomas, in: Institut für Sozialforschung (Hg): Geschlechterverhältnisse und Politik, Frankfurt/M., Redaktion: Katharina Pühl, S 19–42.

Fraser, Nancy (1996): Öffentlichkeit neu denken. Ein Beitrag zur Kritik real existierender Demokratie, in: Scheich, Elvira (Hg): Vermittelte Weiblichkeit. Feministische Wissenschafts- und Gesellschaftskritik, Hamburg, S 151–182.

Fraser, Nancy (1997): Justice Interruptus. Reflections on the „Postsocialist“ Condition, New York; London.

Gramsci, Antonio (1987): Marxismus und Kultur. Ideologie, Alltag, Literatur, Hamburg, 2.Aufl., hrsg. und aus dem Italienischen übertragen von Sabine Kebir.

Hoecker, Beate (1995): Politische Partizipation von Frauen. Kontinuität und Wandel des Geschlechterverhältnisses in der Politik. Ein einführendes Studienbuch, Opladen.

Hoecker, Beate (1997): Zwischen Macht und Ohnmacht: Politische Repräsentation von Frauen in den Staaten der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H 52, S 3–14.

Hoecker, Beate (2008): 50 Jahre Frauen in der Politik: späte Erfolge aber nicht am Ziel, in: APuZ, H. 24-24/2008, S 10–18.

Holland-Cunz, Barbara (1997): Die Wiederentdeckung der Herrschaft. Begriffe des Politischen in Zeiten der Transformation, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hg): Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation, Opladen/Wiesbaden, S 83–97.

Holland-Cunz, Barbara (1998): Feministische Demokratietheorie. Thesen zu einem Projekt, Opladen.

Jessop, Bob (1994): Veränderte Staatlichkeit, in: Grimm, Dieter (Hg): Staatsaufgaben, Baden-Baden, S 43–73.

Krais, Beate (1993): Geschlechterverhältnis und symbolische Gewalt, in: Gebauer, Gunter/Wulff, Christoph (Hg): Praxis und Ästhetik. Neue Perspektiven im Denken Pierre Bourdieus, Frankfurt/M., S 208–250.

Kreisky, Eva (1997): Diskreter Maskulinismus. Über geschlechtsneutralen Schein politischer Idole, politische Ideale und politischer Institutionen, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hg): Das geheime Glossar der Politikwissenschaft, Frankfurt/M.; New York, S 161–213.

Lang, Sabine (1995): Öffentlichkeit und Geschlechterverhältnis. Überlegungen zu einer Politologie der öffentlichen Sphäre, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hg): *Feministische Standpunkte in der Politikwissenschaft*, Frankfurt/M.; New York, S 83–121.

Lang, Sabine (1997): Mediale politische Kommunikation und Demokratie. Überlegungen zu Selektivität und Maskulinität der elektronischen Mediendemokratie, in: Kreisky, Eva/ Sauer, Birgit (Hg): *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation*, PVS Sonderheft 28, Opladen, S 98–119.

Ludwig, Gundula (2011): *Geschlecht regieren. Zum Verhältnis von Staat, Subjekt und heteronormativer Hegemonie*, Frankfurt/M.

Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*, Oxford; New York.

Pringle, Rosemary/ Watson, Sophie (1992): „Women’s Interests“ and the Post-Structuralist State, in: Barret, Michèle/ Phillips, Anne (Hg): *Destabilizing Theory. Contemporary Feminist Debates*, Cambridge, S 53–73.

Poulantzas, Nicos (1978): *Staatstheorie*, Hamburg.

Sauer, Birgit (1997a): „Die Magd der Industriegesellschaft“. Anmerkungen zur Geschlechtsblindheit von Staatstheorien, in: Kerchner, Brigitte/Wilde, Gabriele (Hg): *Staat und Privatheit. Aktuelle Studien zu einem schwierigen Verhältnis*, Opladen, S 29–53.

Sauer, Birgit (1997b), „Normale“ Männlichkeit. Der Beitrag der Transformationsforschung zum Erhalt geschlechtsblinder Paradigmata in der Politikwissenschaft, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hg): *Das geheime Glossar der Politikwissenschaft. Geschlechtskritische Inspektionen der Kategorien einer Disziplin*, S 214–253.

Sauer, Birgit (1997c): Gleichstellung und Institution. Paradoxien von Frauenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schneider-Wilkes, Rainer (Hg): *Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik*, Münster, S 268–293.

Sauer, Birgit (1997d): Die Krise des Wohlfahrtsstaates. Eine Männerinstitution unter Globalisierungsdruck?, in: Braun, Helga/Jung, Dörte (Hg): *Globale Gerechtigkeit? Feministische Debatte zur Krise des Sozialstaates*, Hamburg, S 113–147.

Sauer, Birgit (1997e): Demokratie und Geschlecht. Institutionelle Verhältnisse und Verhinderungen, in: Luthardt, W./ Waschkuhn, A. (Hg), *Politische Systeme und Direkte Demokratie*, München, zitiert nach dem Manuskript.

Sauer, Birgit (2011): Die Allgegenwart der „Androkratie“: Feministische Anmerkungen zur „Postdemokratie“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H 1-2/2011, S 32–36.

Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (2012): Demokratie und Geschlecht, in: Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hg): *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*, Wiesbaden, S 341–362.

Sim, Birte (1988): Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State, in: Jones, Kathleen/Jonasdottir, Anna (Hg): *The Political Interests of Gender*, London, S 160–186.

Wöhl, Stefanie (2013): Die „Krise“ der repräsentativen Demokratie in Europa. Demokratietheoretische und politikfeldbezogene Reflexionen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jubiläumsheft „Demokratie“, Jg 26, H 1/2013, S 42–50.

Young, Iris Marion (1996): *Communication and the Other. Beyond Deliberative Democracy*, in: Benhabib, Seyla (Hg): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, S 120–135.

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford.

# Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus?<sup>1</sup>

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, 5.12.2012<sup>2</sup>

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 Staatsschulden 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

---

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](http://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, [ep.eurostat.ec.europa.eu](http://ep.eurostat.ec.europa.eu) (1.2.2013).

Der sich durch diese Entwicklungen immer schneller öffnende „Zwiespalt zwischen Repräsentierten und Repräsentanten“<sup>6</sup> hat die Hegemonie der neoliberalen Integrationsweise<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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 Ensemble<sup>9</sup> 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 Maßstabebenen des Staatsapparate-Ensembles die brüchig gewordene Zustimmung durch exekutiven Zwang ersetzt wird.

Was unter dem Slogan „Echte Demokratie jetzt!“<sup>10</sup> 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 bezeichnet<sup>10</sup> – 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 Governance<sup>11</sup> 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 *Opratto*, Hegemonie. Politische Theorie nach Antonio Gramsci (2012), für jenen der Integrationsweise *Ziltner*, 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.<sup>12</sup> 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 Sonderrecht<sup>13</sup>, scheinen *Carl Schmitt* „erschreckende Aktualität [zu] verleihen.“<sup>14</sup>

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)<sup>15</sup> 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“.<sup>16</sup>

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 Perspektive<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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- Kommentar<sup>4</sup> (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](http://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“<sup>19</sup> 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* lies<sup>20</sup>, 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 Governance<sup>21</sup> 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“,<sup>22</sup> der zur Ausarbeitung von neoliberalen EU-Integrations- und Vertiefungsstrategien dient, ist das Weltwirtschaftsforum in Davos<sup>23</sup>, 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.<sup>24</sup> Die programmatische Rede zur Zukunft der EU,<sup>25</sup> 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](http://www.weforum.org/history) (1.2.2013).

25 [www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html](http://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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> Geht es nach der europäischen Exekutive, soll das neue Instrument in das Verfahren zur „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.“<sup>31</sup> 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,<sup>32</sup> bis die „Wettbewerbsfähigkeit“<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Dies hat zur Konsequenz, dass der betroffene Staat einen „Korrekturmaßnahmenplan“ vorzulegen hat, in dem genaue „Strukturreformen“ und ein Zeitplan ihrer Umsetzung enthalten sein müssen.<sup>36</sup>

Erstmals werden durch dieses Verfahren im Bereich der europäischen *Wirtschaftspolitik* auch Sanktionen vorgesehen, die über eine reine „Prangerwirkung“ durch die Veröffentlichung von Entscheidungen hinausgehen.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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“,<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

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“<sup>41</sup>, 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 [...]“.<sup>42</sup> Die entsprechende Finanzierung soll über einen Sonderfond abgewickelt werden, in den die Länder der Eurozone einzuzahlen hätten.<sup>43</sup>

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)<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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.“<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

Während die „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit“ im europäischen Apparate-Ensemble weitgehend außer Streit zu stehen scheinen,<sup>49</sup> 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](http://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.<sup>50</sup> 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.“<sup>51</sup> 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].“<sup>52</sup> Daraus folgt, dass Art 136 AUEV nicht mehr und auch nichts anderes erlaubt als das sonstige Primärrecht.<sup>53</sup> Der Tatbestand enthält demnach „keine Ermächtigung zu weitergehenden Eingriffen in die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten“<sup>54</sup> Auf dieser Grundlage können daher höchstens intensiviertere Koordinations- und Informationspflichten für die Euro-Zone etabliert werden.<sup>55</sup>

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 *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV-Kommentar<sup>2</sup> (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-Kommentar<sup>4</sup> (2011) Art 136 Rn 4.

55 *Kempen* 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 [...]“.<sup>56</sup> 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 Argumente<sup>57</sup> 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.“<sup>58</sup> Das in den Europarechtswissenschaften herrschende Verdikt,<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> Doch der neoliberale Konstitutionalismus hat sich in mehreren Aspekten radikalisiert und nimmt zunehmend eine autoritäre Form an.

---

<sup>56</sup> KOM(2012) 777, 16.

<sup>57</sup> Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 2013, 9.

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

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

<sup>60</sup> 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 Subalternen<sup>61</sup> 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,<sup>62</sup> 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 Fiskalpaktes, 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.<sup>63</sup>
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,<sup>64</sup> 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,<sup>65</sup> 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).

# European Commission's expert groups: Damocles' sword over democracy

Yiorgos Vassalos

---

The economic crisis – in full development since 2008 – has triggered a series of Treaty<sup>1</sup> and other legislative reforms that radically increase the competences of EU institutions at the expense of national parliaments.

## 1. Technocracy as a general trend

This transfer of power is not accompanied by the establishment of democratic accountability mechanisms at the European level. With the legislation on EU economic governance<sup>2</sup> and the Fiscal Compact<sup>3</sup>, the European Commission acquires the right to propose changes in national budgets, wage policies and more, and sanction – under certain conditions – governments that do not follow these recommendations. According to the plan for a Banking Union, the European Central Bank (ECB) is to acquire supervisory tasks over the biggest European banks and also decide on who is going to be bailed out or not. Neither the Commission nor the ECB is democratically elected, and the control exerted to them by the European Parliament ranges from purely consultative, in the case of the Commission, to in-existent, in the case of the ECB.

But shortcomings in democratic accountability do not seem to be an urgent problem for EU leaders.<sup>4</sup> What counts for them is that these institutions have “sufficient expertise” in order to fulfill the attributed tasks. Thus, deeply political issues such as the allocation of budgets, wage policies or bailing out and regulating banks pass from the democratic to the technocratic sphere. These issues will no more be subject to public debate and in the end be decided upon freely and independently by sovereign parliaments, elected by the people. They will be dealt with in the framework of pre-determined thresholds and indicators (like the 0.5% structural deficit limit of the Fiscal Compact or the 9% three year

---

1 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG) of 2.3.2012, coming into force 1.1.2013, [http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf) (25.2.2013).

2 The so-called “Six-Pack” consists of the Regulations (EU) 1173/2011, (EU) 1174/2011, (EU) 1175/2011, (EU) 1176/2011, (EU) 1177/2011, Directive (EU) 2011/85 and the Proposals COM(2011)821 and COM(2011)819.

3 For further information on the Fiscal Compact see: *Corporate Europe Observatory*, Inspired by big business: the EU Austerity Treaty (8.3. 2012) <http://corporateeurope.org/news/treaty-inspired-big-business> (15.2.2013).

4 *European Council*, Report by Herman van Rompuy: Towards a genuine economic and monetary Union (5.12.2012) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf). (20.2.2012).



limit in unit labour costs increase, prescribed in the economic governance legislative package). There is not much to be discussed: public services spending should be limited, corporate taxes should remain low, banks should be saved by working people's taxes and real wages should be reduced to support the competitiveness of European corporations in global markets. For the EU's political leadership there is no alternative to this vision and the only question for them is how to find people with sufficient expertise to put these policies into practice.

## 2. The role of external expertise in the EU law-making process

Unfortunately, the replacement of an informed democratic debate by "expertise" is not new to the EU, nor is it a result of the crisis. It has been entrenched into the EU's decision-making system since its creation and it is only intensified now, being extended to more policy areas. Expertise has always played a crucial role in the drafting of the legislative proposals of the European Commission, the institution with the monopoly of legislative initiative in the EU structure.

More than half of the legislation in force in the 27 EU member states is estimated to be decided in Brussels, through regulations or directives transposed into national law.<sup>5</sup> But the Commission has a very small in-house body of experts (not more than 3,500 staff)<sup>6</sup> and is in general a much smaller administration, taking into account the number of citizens to which legislation will apply, than, for instance national ministries. Less than 13,000 people in the Commission are involved with law and policy making.<sup>7</sup>

This situation obliges the Commission to rely on external expert advice. The creation of expert groups by the various divisions (Directorate-Generals) of the Commission is the most important way of getting such advice: there are currently 828 groups with 26,141 members.<sup>8</sup>

Other ways of obtaining expertise include the organisation of conferences, workshops and open consultations. The limits between consultation with various interests in society and obtaining expertise are blurred. This is – among others – due to the model of "stakeholder democracy" to which the Commission adheres. In contrast with democracies where the notion of the "general interest" is strong, like France, or others where social dialogue plays a fundamental role, like Austria, the Commission – and the EU in general

---

5 Vassalos, Expert groups – letting corporate interests set the agenda? <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/bbb-chap-06.pdf> (20.2.2013).

6 The combined number of the staff in DG Research (RTD), Eurostat (ESTAT) and the Joint Research Centre (JRC) can be found on the Commission's Website (Situation of 1.1.2013) [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa\\_sp2\\_bs\\_dist\\_staff\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_dist_staff_en.pdf) (10.2.2013).

7 Staff figures by grade (only AD civil servants are involved with law and policy making) are available on [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa\\_sp2\\_bs\\_nat\\_x\\_grade\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_grade_en.pdf) (Situation of 1.1.2013, 10.2.2013).

8 European Commission, Expert Groups Register <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.resultexpert/index.cfm?do=search.result/reg> (12.3.2013).

– tends to lean more towards the Anglo-Saxon concept that the common interest is nothing more than the sum of special interests.

For the European Commission a (special) interest worth listening to needs to have a very material stake on the issue to be decided upon, preferably money to gain or lose. “Input” coming from such an interest is more often regarded as “valuable”, than a view expressed in the name of society as a whole, however well documented it might be and however big membership the organisations expressing it might have (eg. unions or environmental NGOs). The concept of “stakeholders” used by the Commission is indicative of this approach; what matters is the stake: stakeholders are expected to derive their technical knowledge from their practical involvement in the activity to be regulated. Designed to serve the above concept, expert groups have a double mission: gather expert knowledge and in the same time consult with different special interests (stakeholders).<sup>9</sup>

### 3. Which interests do the experts represent?

Two thirds of the members of expert groups come from national ministries (17,120 members).<sup>10</sup> They do have a lot of technical knowledge but also a national interest to defend. Again, the sum of national interests is expected to give the common European one. But not all member states are equally represented in the Commission’s expert groups. Bigger administrations, but also countries with more active corporate sectors devote more resources in expert groups. The rest one third consists of the wider civil society, or all non-state actors put together.

Research conducted by the Alliance on Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU),<sup>11</sup> focusing each time on specific categories or samples,<sup>12</sup> has shown that the representatives of large corporations and their lobby groups in expert groups are clearly more numerous (often close to double) than all other non-governmental interests together: from small and medium enterprises (SMEs) to trade unions, consumers, academia, independent NGOs etc.

---

<sup>9</sup> The Commission defines expert groups as “essentially a forum for discussions, providing high-level input from a wide range of sources and stakeholders in the form of opinions, recommendations and reports.” See also <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2> (20.2.2013).

<sup>10</sup> European Commission, Expert Groups Register.

<sup>11</sup> <http://www.alter-eu.org/about> (20.2.2013).

<sup>12</sup> ALTER-EU, Secrecy and corporate dominance: a study on the composition and transparency of European Commission expert group <http://www.alter-eu.org/fr/documents/2008/03/secrecy-and-corporate-dominance> (25.3.2008); ALTER-EU, A captive Commission: the role of the financial industry in shaping EU regulation <http://www.alter-eu.org/documents/2009/11/captive-commission-financial-industry-shaping-eu-regulation> (5.11.2009); ALTER-EU, Who’s driving the agenda at DG Enterprise and Industry? The dominance of corporate lobbyists in DG Enterprise’s expert groups, <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/DGENTR-driving.pdf> (14.7.2012); *Corporate Europe Observatory*, DG Internal Market’s expert groups: More needed to break financial industry’s stronghold (1.12.2011) <http://corporateeurope.org/publications/dg-internal-market-expert-groups-more-needed-break-financial-industry-stronghold> (20.2.2013).

The most recent study focused on the 83 expert groups that advised the Directorate General on Enterprise and Industry (DG Enterprise) by April 2012. It found that in 32 of the 49 expert groups with non-government participation, corporate interests made up the majority among non-government members. All in all, DG Enterprise had 482 expert group members representing corporate interests and just 255 representing all other interests; including academia, small and medium sized enterprises, unions, non-governmental organisations etc. So there were twice as many members representing corporate interests as all other interest groups in society.<sup>13</sup>

#### 4. Problems of methodology

As a result of civil society and parliamentary pressure, the search-ability of the Commission's public expert groups register<sup>14</sup> and the reliability of the data in it improved a lot in 2012. The current register could enable a much easier general calculation of the representation percentage of different interests in all Commission's expert groups. Of course, it is hard to agree on a single way to categorise the various interests. ALTER-EU's study has put all large companies, their trade associations, organisations whose membership is composed mainly by large companies and lobby consultancies under the category "corporate interests". It has also made a separate category for organisations composed both by public and private entities plus think tanks and NGOs whose main funding comes from large corporations – called "hybrid organisations" – and it does not count them when comparing corporate interests vs. all other interests<sup>15</sup> (in the case of DG Enterprise, after counting everybody, corporate interests still amounted for 57% of the non-governmental seats)<sup>16</sup>. On the other hand, the Commission doesn't yet provide a uniform categorisation of different types of interests across the DGs, and uses the terms 'association', 'NGO', 'corporate' or 'industry' in a confusing way. Therefore, the only way to conduct research is to carefully examine the nature of each organization that is represented.

The Commission used to extensively "hire" people from corporations as experts in "personal capacity". After a public outcry on this respect, it has now declared to have stopped this misleading practice. Nevertheless, procedures to identify individual experts' conflicts of interests remain rather poor and their declarations of financial interests are still unpublished, contrary to the European Parliament's demands.

---

13 *Public Service Europe*, European Commission still puts big business before citizens (17.7.2012) <http://www.publicserviceeurope.com/article/2229/european-commission-still-puts-big-business-before-citizens> (20.2.2013).

14 *European Commission*, Expert Groups Register.

15 See explanation of the methodology of interests' categorization in *Alter EU*, Who's driving the Agenda at DG Enterprise and Industry? 4.

16 *Op. cit.* 6.

## 5. Excessive corporate influence partially admitted

In the case of DG Enterprise, the Commission has recognised that there are “nineteen groups [out of the 32 highlighted by the study] where there appears to be Industry over-representation” and promised to take steps to “rebalance” them.<sup>17</sup> Earlier, Michel Barnier, the Commissioner on Internal Market, had accepted that concerns by NGOs and Members of the European Parliament regarding the expert groups of the respective Directorate General (DG) have been justified: “up to now, the stakeholders considered to be ‘strong’, such as the representatives of financial services, had easier access to make their points through these groups”.<sup>18</sup>

## 6. DG Internal Market: the fallen corporate stronghold?

Financial firms have dominated the whole process of liberalising financial services in an EU scale since 1999 (the Financial Services Action Plan), through DG Internal Market expert groups. The basic design of the single European financial market was conceived in the “High Level Strategy Review Group”. All of its sixteen members were insurers, bankers, investment fund managers, security dealers or pension fund managers. The implementation of this agenda took place under the monitoring of expert groups composed from 80 to 100% by representatives of the financial industry. The flagship directive on the Market in Financial Instruments (MiFID 2004)<sup>19</sup> and its implementing regulations (2006)<sup>20</sup> were drafted on the basis of reports produced by groups like the Securities Expert Group (25 in 26 came from the industry) and the Asset Management Group (all 21 members from industry).<sup>21</sup>

Even the revision of the EU financial supervision corresponding to the financial crisis was based on the proposals of a big-bank-dominated advisory group (the De Larosière group).<sup>22</sup> This, though the outgoing Commissioner Charlie McCreevy had said that part

---

17 *European Commission*, State of play concerning the conditions set by the European Parliament to lift the reserve in the 2012 budget with regard to groups of experts (EUR 2 million) (6.9.2012) [http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/State%20of%20play%20\\_%206%20SEPTEMBER%202012%20\\_%20CLEAN.pdf](http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/State%20of%20play%20_%206%20SEPTEMBER%202012%20_%20CLEAN.pdf) (5.2.2013); *Corporate Europe Observatory*, DG Enterprise must kick corporate lobbyists out of expert groups (12.10.2012) <http://corporateeurope.org/fr/node/1077> (20.2.2013).

18 *European Commission*, Speech 11/813 Michel Barnier: La participation de la société civile, condition d'une régulation financière intelligente «jusqu'à maintenant, les parties prenantes que l'on qualifie de “fortes”, comme les représentants de l'industrie des services financiers, avaient plus de facilités à faire valoir leurs points de vue à travers ces groupes.» (28.11.2011) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-813\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-813_fr.htm) (20.2.2013).

19 Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments, OJ L 2004/145, 1.

20 Regulation 1287/2006/EC, OJ L 2006/241, 1 and Directive 2006/73/EC, OJ L 2006/241, 26, both implementing Directive 2004/39/EC on markets in financial instruments.

21 *ALTER-EU*, A captive Commission: the role of the financial industry in shaping EU regulation (5.11.2009) <http://www.alter-eu.org/documents/2009/11/captive-commission-financial-industry-shaping-eu-regulation> (21.2.2013).

22 *Corporate Europe Observatory*, Would you bank on them? (24.2.2009) <http://archive.corporateeurope.org/docs/would-you-bank-on-them.pdf> (21.2.2013).

of the reasons of the financial crisis was the fact that the Commission's almost sole advisors were financial companies.<sup>23</sup> Barnier, the present Commissioner, has promised to change this situation. Nevertheless, major legislative initiatives like the European Market Infrastructure Regulation (EMIR)<sup>24</sup> – intended to regulate OTC Derivatives (Over the counter – or OTC – trading is a method of trading that does not take place on an organised venue such as a regulated market or an MTF) – were shaped in groups like the Expert Group on Market Infrastructures (EGMI), with 31 out of 38 members coming from industry.<sup>25</sup> Technical standards of crucial importance are still developed by supervisory authorities<sup>26</sup> under the influence of unbalanced advisory bodies.<sup>27</sup> This is the case in other financial markets, too.<sup>28</sup>

After the main legislative initiatives of the Commission were tabled, Barnier dissolved most DG Internal Market's expert groups. There are only five remaining today,<sup>29</sup> two of which are still dominated by the financial industry: the Insolvency Law Group of Experts (ILEG) with 9 members from the industry and two others and the Payment Systems Market Expert Group (PSMEG) with 27 industry and 12 other interests. The regulatory framework put in place after the crisis, including the revision of the MiFID directive, which is still under negotiations between the Parliament and the Council, fails to address speculation and the excessive growth of the derivatives' bubble which amounts in tens of times the global GDP.<sup>30</sup> EU financial regulation still is not free from industry capture.

## 7. DG Enterprise: the impossible reform?

DG Enterprise is one of the most powerful departments within the Commission. Its official mandate is “to strengthen Europe's industrial base and promote the transition to a low carbon economy; to promote innovation as a means to generate new sources of

---

23 *McCreevy*, The Credit Crisis – looking ahead (9.2.2009) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-09-41en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-41en.htm?locale=en) (9.2.2013). *McCreevy* now works in the Derivatives-sector.

24 Regulation 648/2012/EU of 4 Juli 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories, OJ L 2012/201, 1.

25 *Expert Group on Market Infrastructures*, Final Report, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/financial-markets/docs/clearing/egmi/101011\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/docs/clearing/egmi/101011_report_en.pdf) (10.10.2011).

26 *ESMA* Consultation Paper: Draft Technical Standards for the Regulation on OTC Derivatives, CCPs and Trade Repositories (25.6.2012) <http://www.esma.europa.eu/consultation/Consultation-Draft-Technical-Standards-Regulation-OTC-Derivatives-CCPs-and-Trade-Repo-0>. (21.2.2013).

27 E.g. the *ESMA* Commodity Derivatives Task Force <http://www.esma.europa.eu/page/Commodity-Derivatives-Task-Force> and the Securities and Markets Stakeholder Group <http://www.esma.europa.eu/SMSG> (21.2.2013).

28 *ALTER-EU*, Corporate influence on EU-legislation [http://www.alter-eu.org/sites/default/files/alter-eu\\_workshop\\_11-05-2011.pdf](http://www.alter-eu.org/sites/default/files/alter-eu_workshop_11-05-2011.pdf) (21.2.2013).

29 Information about the DG Internal Market and Services expert groups and stakeholders is available on [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_market/expert-groups/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/expert-groups/index_en.htm) (14.2.2013).

30 *Global Research*, Global Derivatives Market at \$1,200 Trillion Dollars (20.5.2012) <http://www.globalresearch.ca/financial-implosion-global-derivatives-market-at-1-200-trillion-dollars-20-times-the-world-economy/30944> (21.2.2013).

growth and meet societal needs”.<sup>31</sup> It drafts and influences policies in key areas like research, international trade, consumers and environment. In the past, it has watered down legislative initiatives on climate protection (CO<sub>2</sub> from cars<sup>32</sup>, low-carbon alternatives)<sup>33</sup>, the regulation of chemical substances in products (REACH)<sup>34</sup> and more, by pushing forward concepts and agendas formulated within expert groups led by corporations.<sup>35</sup> Currently, the ‘FP7 security advisory group’ is under the effective control of the armaments’ industry (EADS, Finmeccanica, Sagem, QinetiQ, Siemens, etc.). Thus, this industry has a major influence in defining the Commission’s research priorities and even in shaping the calls for proposals. The same companies also apply for the relevant funding. Since 2008, hundreds of millions of Euros from the FP7 have been granted to corporations of the defense and security sector. This creates a situation of conflict of interest for the companies that are both advisors of the Commission and beneficiaries of the program. The expert group on critical raw materials pushes for aggressive trade policies to get access to raw materials in third countries. It is dominated by corporations with big stakes on this issue, like Volkswagen, Umicore, Nokia, Knaf and their lobby groups (Euromines, Eurométaux, Industrial Minerals Association). On part of the member states, only France, Germany, Czech Republic, Austria and Portugal participate. The Commission has endorsed the policies proposed by this group and first and foremost the concept that “the formulation of a raw materials strategy is a joint task for industry and the state”.<sup>36</sup> This jointly developed strategy regards any measure protecting labour and the environment as a “distortion on international raw materials markets” and requests “adherence with market forces”. The Commission pledges to initiate dispute settlement procedures within the WTO when a country sets export restrictions for whatever reason. This strategy does not put pressure for ‘relaxing’ the conditions for mining in third countries only: the Commission has also clarified that Natura areas in the EU should not be “automatically” excluded from exploitation.<sup>37</sup>

---

31 *European Commission*, DG Enterprise and Industry: Who we are and what we do [http://ec.europa.eu/enterprise/mobile/about-us/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/mobile/about-us/index_en.htm) (21.2.2013).

32 *Corporate Europe Observatory*, Briefing paper: Car industry flexes its muscles, Commission bows down (17.3.2007 <http://archive.corporateeurope.org/carlobby.html> (9.2.2013); *Greenpeace*, Report 2008: Driving Climate Change (May 2008) <http://www.greenpeace.org/italy/Global/italy/report/2008/5/auto-emissioni.pdf> (21.2.2013).

33 By promoting “solutions” like Carbon Capture and Storage, nuclear power and more; see *Vassalos*, Expert groups – letting corporate interests set the agenda?

34 *Greenpeace*, Toxic Lobby: how the chemical industry is trying to kill REACH (May 2006) <http://www.indymedia.be/files/toxic%20lobby.pdf> (14.2.2013); *Greenpeace*, New EU chemical law alive, but not kicking (13.12.2006) <http://www.greenpeace.org/international/en/news/features/eu-reach-chemical-law-vote131206/> (14.2.2013).

35 See also *Friends of the Earth*, Whose Views Count? Business influence and the European Commission’s High Level Groups (1.12.2008) [http://www.foeurope.org/corporates/pdf/whose\\_views\\_count.pdf](http://www.foeurope.org/corporates/pdf/whose_views_count.pdf) (21.2.2013).

36 *Eurométaux*, Eurométaux’s Proposals for the Raw Materials Initiative, Annex A-4 p. 53 (13.7.2013) <http://www.resourcefever.org/news/items/eurometaux-proposals-for-the-raw-materials-initiative-jointly-prepared-with-oeko-institut-ev-now-online.html> (14.2.2013).

37 *European Commission*, Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials (30.7. 2010) [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf) (21.2.2013).

Some say that DG Enterprise's preference for taking advice from business interests is normal, since it is the department of the Commission that by definition deals with business. The mission, however, of DG Enterprise as part of a public body is not to serve the interests of industry but to ensure that business activity is taking place in a way that contributes to meeting society-wide challenges and problems. To fulfill its mission, DG Enterprise should be in contact with all kinds of interests in society.<sup>38</sup>

However, with such a one-sided advisory structure, it is hard to see how societal needs can really be taken into account. DG Enterprise cannot know what it takes to "meet societal needs" when it has just 11 advisors from trade unions, 7 from professional organisations (doctors, architects etc.) and 66 from consumer, environmental and other NGOs compared to 482 from big business. DG Enterprise claims to have the well-being of SMEs as a priority. Yet just 44 SME representatives sit on its expert groups – that is ten times fewer representatives than big business (482). The knowledge basis of DG Enterprise's policies has now been captured by big corporations and is too biased to serve the general interest. Since it is a pivotal department within the Commission, this regulatory capture affects the institution as a whole.

DG Enterprise has promised to change the composition of nineteen of its groups, which was so unfair that it could not be justified under any circumstances. Yet, its own officials seem to miss what is the core of the problem; in the same press conference where this promise was made, a representative said: "We are DG Enterprise and Industry, we talk to business, this is who we are (...) it is important that the voices of companies and enterprises, not only SMEs, are heard in this process. It is with their profits, with their growth, with their increase in productivity, with their products that we will be able to get out of this economic crisis we are in." This is despite the fact that large corporations provide only a small percentage of the overall employment in Europe (with SMEs and the public sector providing the vast majority of jobs), and despite the fact that the profitability of big corporations seems to be unconnected and recently more and more often opposed to improving living standards of citizens. Yet, DG Enterprise seems to be sticking to the dogma that what is good for big business is good for all.<sup>39</sup>

## 8. Expert groups play an indispensable role

In order to defend itself from critics the Commission always underlines that recommendations and reports from expert groups are not binding and that "the Commission and its departments (...) remain fully independent regarding the way they take into account the expertise and views gathered".<sup>40</sup> But when the expertise, on which a policy or legisla-

---

38 *Public Service Europe*, European Commission still puts big business before citizens.

39 *Corporate Europe Observatory*, DG Enterprise must kick corporate lobbyists out of expert groups.

40 *European Commission*, Expert Groups explained <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2> (26.3.2013).

tive choice is based, is biased, the possibilities of getting a bad policy result increase – namely a policy that serves the interests of those capturing the advice rather than the general interest.

Except for the examples given above regarding financial markets, climate, security research and raw materials, biased advice results in bad policies in other areas, too, such as agriculture. DG Agriculture has identified thirty groups that need “rebalancing”, but it refuses to change their composition until the Common Agriculture Policy (CAP) reform is finished.<sup>41</sup> That might prove to be too late since the agro-business interests expressed through COPA-COGECA (an organization that claims to represent “European farmers”), the food industry (FoodDrinkEurope) and the retail trading sector (CELCAA) will have the opportunity to steer the reform, leaving the interests of consumers, employees and small-scale sustainable farmers out of the picture. The EU regulation of the different agricultural products’ markets has been so far mainly influenced by those interests.

Historical decisions for the orientation of the EU project have been based on expert groups’ reports. The Lisbon Agenda (2000) was based on the conclusions of the Competitiveness Advisory Group (CAG), established in the nineties with many members of the European Round Table of industrialists (ERT).<sup>42</sup> A big deal of designing the architecture of the single currency happened within the “Expert group on the introduction of the Euro as the Single Currency” with many corporate representatives but only one from the non-corporate civil society (a consumers’ association).<sup>43</sup> Right now, the Stoiber Group on Administrative Burdens<sup>44</sup> plays an important role promoting the agenda of “as little legislation as possible”, connected with ERT’s demand for an “immediate moratorium on all business-related regulation including the implementation of existing regulations (...) that has no proven immediate positive effect on economic growth”.<sup>45</sup>

The decision making process in the EU cannot operate without expert groups. The Commission simply does not have the knowledge required - not only to draft its legislative proposals and policy initiatives, but also in order to fulfill its implementing tasks. It has to get external input on a regular basis and in an organised manner, so it needs expert and consultative committees. The important question is who is represented in them. It is self-

41 *European Commission*, State of play concerning the conditions set by the European Parliament to lift the reserve in the 2012 budget with regard to groups of experts (EUR 2 million), see Fn 17.

42 *Corporate Europe Observer*, New Competitiveness Advisory Group (October 1997) <http://archive.corporateeurope.org/observer0/small.html> (21.2.2013).

43 *Balanyá/Doherty/Hoedeman/Ma’anit/Wesselius*, *Europe Inc.; Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power* (2000).

44 *Fleming*, Tobacco lobby focus switches from Dalli to Stoiber (26.10.2012) <http://www.euractiv.com/future-eu/tobacco-lobby-focus-switches-sto-news-515682>; *de Clerck*, Stoiber group lobbies for tobacco industry (17.1.2013) <http://www.europeanvoice.com/article/imported/stoiber-group-lobbies-for-tobacco-industry/76183.aspx> (14.2.2013). For more information on the group see [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/ind\\_stakeholders/ind\\_stakeholders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm) (14.2.2013).

45 *European Round Table of Industrialists*, Creating growth in Europe (16.1.2012) <http://www.ert.eu/sites/default/files/2012%20January%20-%20ERT%20Statement%20on%20Creating%20Growth%20in%20Europe.pdf> (14.2.2013).



evident that member states are represented; they are the ones that define in the Council what the legislative priorities of the Commission should be and the ones called upon to implement regulations once they are adopted. But the composition of the non-governmental advisers show clearly which interests in society count more for the Commission: the ones of transnational companies.

## 9. Expert groups under scrutiny

In recent years, the Commission has come under increasing pressure over expert groups. The European Ombudsman is to deliver soon his verdict on a complaint tabled by ALTER-EU in 2010 regarding whether business domination of several expert groups breaches Article 9 of the EU Treaty providing that citizens “shall receive equal attention from its institutions” and the Commission’s own codes of conduct.<sup>46</sup>

Throughout 2012, the European Parliament blocked a part of the expert groups’ budget, demanding the Commission to revise the rules governing expert groups in order to impose a more balanced composition and more transparency in their work. An informal dialogue has started between Commissioner Sefcovic and Members of the European Parliament that is expected to show some results by mid-2013. There is also an increased academic interest on the issue.<sup>47</sup>

## 10. Conclusion

The European Union and the Commission in particular have come under growing difficulty in justifying their privileged relations with corporate interests as legitimate. They might undertake some changes in the near future, reducing the number of expert groups and improving the ratio between corporate and non-corporate interests. These would have no value if they are offset by intensifying off-the-record exchanges with big business. The most important question – however – is whether the Commission is able and willing to change mentality: stop acting as the agent of what some new social movements called the “1%” (the shareholders of transnational corporations) and undergo reforms in the direction of becoming a democratic body with the public interest in its heart.

Of course, this cannot happen as long as its leadership does not get elected and its bureaucracy operates within very poor accountability features in comparison with national administrations; there are, for example, no generally applicable administrative rules governing the Commission’s action.

---

46 ALTER-EU’s complaint as well as the Commission’s response are available on the ALTER-EU website <http://www.alter-eu.org/documents/2010/11/ombudsmans-inquiry-on-expert-groups> (25.2.2013).

47 See *Robert*, *Les groupes d’experts dans le gouvernement de l’Union européenne* (2011).

This is, also, particularly difficult within the framework of the ongoing economic crisis, when a strategic choice is imposed:

- Either, step up unpopular measures and further reduce dialogue and interaction with the demands and interests of the big majority of citizens;
- or, get rid of the Neoliberal ideology that has been the driver of the Commission's action in the last two or three decades. This ideology appears to have been inadequate to meet the challenges of the current era and the citizens' aspirations for a decent life. Remaining under its spell hampers the capacity to act in the public interest.

The signs are not very encouraging. In their December 2012 manifesto the four EU Presidents admitted they are taking away the “the heart of Member States' parliamentary democracies” which is the “decisions on national budgets”. These decisions are brought under a “pooling of competences at the European level”. They pretend to guarantee democratic accountability by a vague reference to “a commensurate involvement [*cc. no co-decision or effective control*] of the European Parliament”.<sup>48</sup> Even worse, ECB officials seem to think that the existence of a single market that protects “the freedom to play a part in the market” with “the protection of property rights and the enforcement of contracts” are enough safeguards in order to have a democratic political union.<sup>49</sup> If this is the general line of thinking of the EU leadership, it is hard to hope that the promised reform of Commission's expert groups will bring about true consultation with workers and employees, consumers, professionals and SMEs and the rest of socio-economic categories that make up the majority of citizens. The Commission gives the impression that it is rather looking for alternative ways to keep up its privileged relationship with corporate interests (labeled as “market participants” and “shareholders”), than looking to express the majority of citizens.

Yiorgos Vassalos, Master (ULB) was researcher and campaigner for Corporate Europe Observatory and ALTER-EU from 2006 to 2012. He is currently a PhD-candidate at the University of Strasbourg, SAGE (Society, Actors, Government in Europe); yiorgosvassalos@yahoo.gr

---

48 *Van Rompuy*, Towards a Genuine Economic and Monetary Union (5.12.2012) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf) (5.2.2013).

49 *European Central Bank*, speech by Benoît Cœuré: Towards a consistent, coherent and complete Economic and Monetary Union (19.11. 2012) <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp121119.en.html> (25.2.2013).

# Angriff und „Roll Back“

Das konstruktive und destruktive Potenzial von Think Tank-Netzwerken<sup>1</sup>

Dieter Plehwe

---

## 1. Das Think Tank-Phänomen

Think Tanks sind in Mode gekommen. Zuletzt verlieh die Europäische Kommission im Jahr 2008 der Think Tank-Gründungswelle der vergangenen Dekaden (McGann/Weaver 2000) neuen Schub, als sie mit der Finanzierung europäischer politischer Stiftungen zur Bildung von parteinahen Think Tanks die Formierung von europäischen Think Tank-Netzwerken beflügelte. Knapp 200 Think Tanks haben sich seither unter den verschiedenen Dächern der europäischen politischen Parteien und Europaparlamentsfraktionen alliiert. Die Europäische Kommission strebt einen neuen Rechtsstatus für die europäischen Parteien und ihre Stiftungen an, um die länderübergreifende Dimension der Europapolitik rechtzeitig vor der nächsten Wahl des Europaparlamentes 2014 zu stärken.<sup>2</sup> Ein veränderter Rechtsstatus wird unterdessen wenig daran ändern, dass die mit europäischen Parteien und Stiftungen verbundenen Think Tanks ihren eigenartigen, nicht zuletzt aufgrund mangelnder Transparenzregeln überwiegend obskuren Charakter haben (Plehwe 2011). Bereits in den 1980er Jahren wurde anhand neokonservativer Think Tanks in den USA auf das elitäre Politikmodell aufmerksam gemacht, welches die Grundlagen der parteipolitisch-parlamentarischen Demokratie zunehmend aushebelte. Die von Demokraten und Republikanern getragene soziale Gleichstellungspolitik der 1960er und 1970er Jahre wurde im Namen der Verteidigung individueller Gleichberechtigung angegriffen; die grundlegenden Argumentationszusammenhänge wurden von wirtschaftsnahen neoliberalen Think Tanks entwickelt und über Medien und Partnerorganisationen verbreitet (Saloma III 1984). Das Verhältnis von Think Tanks bzw. politischem Wissen, Geld und Demokratie ist aber nicht nur in den USA problematisch. In der EU-Politik sind die Verhältnisse derzeit in vieler Hinsicht sogar undurchsichtiger und deshalb für elitäre Politikansätze noch anfälliger als in den Vereinigten Staaten.

Das Bureau of European Policy Advisers der EU-Kommission (bepa) präsentierte im vergangenen Jahr eine Liste europapolitisch bedeutsamer Think Tanks, um deren zuneh-

---

1 Der Beitrag erschien in einer etwas anderen Fassung in englischer Sprache in der Zeitschrift *Global Responsibility*, Issue 64, Juni 2012, verfügbar unter <http://www.inesglobal.com/download.php?f=b560c4aaa46f728d1db4a60126235da1> (7.2.2013).

2 Pressemitteilung der Europäischen Kommission MEMO/12/660 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-660\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-660_en.htm?locale=en) (7.2.2013).

mende Relevanz im europäischen Politikprozess zu betonen (Missiroli/Ioannides 2012). Organisationen wie der Lisbon Council, Bruegel oder die Bertelsmann-Stiftung werden hier recht allgemein beschrieben; auch Defizite wie die häufig mangelnde Bereitschaft zum Eintrag in das europäische Transparenzregister werden angeführt. Eine vertiefende Analyse der Rolle und Bedeutung von Think Tanks in der EU steht unterdessen auch laut Bekunden der AutorInnen aus und stößt auf massive Schwierigkeiten: „The multiplication and diversification of TTs across Europe, in fact has made it also increasingly difficult to identify and classify – let alone relate to – them“ (Missiroli/Ioannides 2012, 12).<sup>3</sup> Die bisherigen Beiträge zur europäischen Think Tank-Forschung sind tatsächlich übersichtlich (Day 2000, Scherrington 2000, Ulrich 2004, Boucher 2004) und die Erforschung europäischer Parteistiftungen und ihrer lokalen Basis steht noch ganz am Anfang (Dakowska 2009, Gagatke/van Hecke 2011, Plehwe 2012). Grundsätzlich leidet die Think Tank-Forschung an einem häufig idealistischen Verständnis der Rolle von Expertise und ExpertInnen in Politik und Gesellschaft. Insbesondere US-amerikanische ForscherInnen heben häufig den innovativen Beitrag von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen politiknaher Forschung hervor; postuliert werden die Segnungen des Pluralismus aufgrund einer unterstellten Unabhängigkeit der Think Tanks vom Staat. Gleichzeitig werden eine Reihe von umstrittenen Alter Egos dieser „guten“ Think Tanks aufgeführt (ausländische Staats-Think Tanks, ideologische Think Tanks etc), deren Wirken als bedenklich gilt (vgl McGann/Weaver 2005). Das vermutlich weitaus stärkere Engagement US-amerikanischer Think Tanks im Ausland bzw die Finanzierung von Think Tanks durch US-amerikanische Quellen wird in diesem Zusammenhang nicht problematisiert, obwohl es an einer diesbezüglich kritischen Forschung nicht mangelt (Roelof 2003). Die jedenfalls vom *Mainstream* unterstellte Trennung von unabhängiger Forschung und Beratung von einer von Interessen geleiteten Recherche unterschlägt offenkundig vielfältige, häufig massive (finanzielle, personelle, politische, weltanschauliche, aber auch akademische) Abhängigkeiten. Problematisiert wird in neoliberaler Manier vor allem der Staat, wobei die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Think Tanks auch in den USA (Tax Code Section 501(c)) nicht der Rede wert ist.

Die vereinfachende Gegenüberstellung von Forschung und Wahrheit gegen Interesse und Ideologie sowie von Zivilgesellschaft gegen den Staat muss mit Blick auf damit verbundene Ideologien und Interessen geprüft werden. Diane Stone (2007) attackiert stereotype Vorstellungen und Mythen vom Think Tank 1.) als Brücke zwischen Wissenschaft, Ge-

---

3 Missiroli/Ioannides (2012) führen 35 ihrer Meinung nach wichtige Think Tanks an. Bereits eine genauere Bestimmung der Zahl der europapolitischen Think Tanks bereitet offensichtlich große Schwierigkeiten: Im European Public Affairs Directory (2009) waren zB 118 Think Tanks gelistet. Boucher/Hobbs (2004) kamen auf knapp 150 europolitische Institute in Brüssel und den Mitgliedstaaten und im europäischen Transparenzregister sind derzeit 283 Think Tanks und Forschungsinstitute eingetragen. Aufgrund des starken Wachstums der Zahl von Think Tanks in Europa und der Gründung zahlreicher Think Tank-Netzwerke können diese Angaben sicher als zu niedrig gelten. Eigene Berechnungen halten eine Menge von 400 bis 500 Think Tanks in Europa für realistisch, die sich zumindest auch mit europapolitischen Themen beschäftigen (vgl [www.thinktanknetworkresearch.net](http://www.thinktanknetworkresearch.net)).

sellschaft und Politik, 2.) von der Think Tank-Arbeit im öffentlichen Interesse und 3.) von der primär wissenschaftlichen Natur der von Think Tanks wahrgenommenen Aufgaben. Stone stellt auf der Grundlage von langjährigen Erfahrungen beim Aufbau des Global Development Network der Weltbank fest, dass Think Tanks 1.) viele Aufgaben in Systemen gemischter öffentlicher und privater Governance übernehmen, mithin besser als Teil des erweiterten Staates im Sinne Gramscis zu begreifen sind, dass sie 2.) eher elitär von oben nach unten funktionieren und dass es 3.) nicht oder nicht in erster Linie darum geht, eine politische Öffentlichkeit durch Wissenschaft aufzuklären: Viele Think Tanks sind stärker mit formatieren und editieren von Studien beschäftigt als mit eigener wissenschaftlicher Forschung. Think Tanks sind aber jedenfalls in der einen oder anderen Form wichtig als Teil von Politiknetzwerken (vgl. Kingdon 1984), unabhängig von ihrem mehr, weniger oder gar nicht akademischen Charakter. Im politischen Prozess wird seit langem nicht mehr zwischen Forschung von AkademikerInnen oder BeraterInnen unterschieden, wohl aber zwischen guter und schlechter Forschung und Beratung (ebd., 57), wofür es allerdings kaum objektive bzw. allseits anerkannte Kriterien gibt. Mit diesem Problem quält sich letztlich auch der neueste Ansatz des „evidence based policy making“, das vom britischen Entwicklungs-Think Tank Overseas Development Institute (ODI) entwickelt wurde und eine „globale Praxisgemeinschaft für Think Tanks, Forschungsinstitute und ähnliche Organisationen ...“ beflügelt.<sup>4</sup> Unabhängig vom wissenschaftlichen Charakter bzw. der empirischen Basis der Expertise bleibt der Primat der Politik spätestens bei der Verwendung – und häufig bereits bei der Selektion oder gar Generierung – von relevantem Wissen, zB durch die Finanzierung von je nach wissenschaftspolitischem Interesse geeigneten Think Tanks. Gefragt werden muss mithin nicht danach, ob und wie sich die Rolle von Expertise im politischen Prozess ändert. Vielmehr muss genauer erörtert werden, ob und wie sich der politische Prozess im Rahmen der neoliberal geprägten (europäischen) „Governance“-Strukturen ändert und welche Rolle Think Tanks und deren Expertise dabei spielen. Vertreten wird die These, dass die Verschiebungen in der Wissensproduktion und die Aufwertung von Think Tanks als Ausdruck elitärer Politikmuster ein Ergebnis der neoliberalen Transformation in Gesellschaft und Staat ebenso sind wie eine Triebkraft der andauernden Transformation politischer Ordnungszusammenhänge im globalisierten Kapitalismus. Im Anschluss an eine kurze Erörterung des Zusammenhangs post-demokratischer Politik und der Rolle von Think Tanks greife ich das Beispiel der Umwelt-Think Tanks auf, um den historischen Wandel genauer zu beobachten und zu bewerten. Abschließend können einige Zusammenhänge von Wissen und Macht bzw. Wissen und Politik noch etwas genauer bestimmt werden.

---

4 Siehe dazu <http://www.ebpdn.org> (8.2.2013).

## 2. Politiknetzwerke im Zeitalter postdemokratischer Transformation: neue Partizipationsmodi

Mit dem Niedergang der traditionellen (politischen) Institutionen (Parteien, Verbände, Kirchen) im „post-demokratischen“ Zeitalter (Crouch 2004) und unter der Bedingung intensiver Globalisierung verändert sich in vielen Politikfeldern die Zusammensetzung und der Charakter der Politiknetzwerke. An die Stelle traditioneller repräsentativer (neokorporatistischer) Modi der Partizipation treten neue Partizipationsmodi, die zivilgesellschaftlich erweiterte Formen der Beteiligung ermöglichen (Kohler-Koch 2010). Nicht zuletzt verändert und erweitert sich dadurch die Mobilisierung und Legitimation, aber auch die Selektion von Expertise. Welche Zusammenhänge und Interessen in den neuen politischen Gremien und Arenen repräsentiert werden, kann nicht mehr ohne weiteres ex ante aufgrund der Selektion der repräsentativen TeilnehmerInnen beobachtet, sondern muss vielmehr ex post rekonstruiert werden.<sup>5</sup> Das Wachstumsphänomen Think Tank ist dabei einerseits selbst ein Indiz für die postdemokratisch (im Sinne der traditionellen Repräsentationsvorstellungen) elitäre Transformation und bietet sich andererseits an für die kritische Erforschung der Zusammenhänge von Expertise und Interessen sowie tragenden Kräften (Walpen 2004, Plehwe/Walpen/Neunhöffer 2006). Werden die Verbindungen der unterschiedlichen Arten von Think Tanks in der (europäischen) Politik systematischer erforscht, so wird die Trennung in stärker wissenschaftliche, advokatische oder partei(polit)ische Think Tanks nur noch schwer aufrecht zu erhalten sein, weil in der realen Welt sehr viele und enge Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Handlungssystemen bestehen. Ein solcher „Think Tank-Netzwerkansatz“ kann damit einen wichtigen empirischen Beitrag leisten, die transnationalen Experten-, Beratungs- und Lobby-/Advocacy-Netzwerke (TEBLANs)<sup>6</sup> der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit zu erkennen und sichtbar zu machen. In den meisten Fällen dürfte es konkurrierende Konfigurationen geben, die sich allerdings im Hinblick auf ihre Bestandteile und jeweilige Wirksamkeit in den einzelnen Hegemoniesphären und damit auch im Gesamtzusammenhang unterscheiden. Think Tanks als Wissensapparate mit potenziell multiplen Transfer-Kapazitäten sind dabei als zunehmend professionelle Dienstleister an den Schnittstellen der gesellschaftlich wichtigen Handlungssphären Wissenschaft, Medien, Politik und Zivilgesellschaft angesiedelt und sind hinsichtlich Expertise und Lobbymacht unterschätzt. Über sie lassen sich gleichzeitig trotz mancherlei Schwierigkeiten und einem eklatanten Mangel an Transparenz (insbesondere im Hinblick auf Finanzierung) viele Zusammenhänge zwischen den vermeintlich getrennten Welten von Wissenschaft, Politik und Wirtschaft rekonstruieren (zB über die Aufsichts- und Beiräte, deren Mitglieder

---

5 Vgl die Ergebnisse von Quittkat (2010) zum neuen europäischen Instrument der Online-Konsultation, welche im Ergebnis die Europäische Kommission und traditionell starke AkteurInnen zu begünstigen scheint.

6 Vgl zum TEBLAN-Forschungsprogramm [www.vzb.eu/de/forschung/gesellschaft-und-wirtschaftliche-dynamik/economic-governance/transnationale-experten-beratungs-und-l](http://www.vzb.eu/de/forschung/gesellschaft-und-wirtschaftliche-dynamik/economic-governance/transnationale-experten-beratungs-und-l) (8.2.2013).

häufig von den finanziell und/oder weltanschaulich tragenden Kräften entsandt werden). Als Minimaldefinition für Think Tanks kann zunächst gelten, dass diese idR über Forschungs- und Beratungskapazitäten in gewissem Umfang verfügen, die einen Beitrag zum politischen Prozess leisten wollen. Allerdings gibt es viele Think Tanks, die einige Aufgaben übernehmen, die mit wissenschaftlich gestützter Politikberatung an sich wenig zu tun haben, etwa normative Grundlagenarbeit (Herausgabe von weltanschaulichen Klassikern), Kampagnenarbeit, verdeckte Lobbyarbeit, Public Relations, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, Elitenvernetzung und vieles mehr. Think Tanks machen ferner ebenso Forschungsberatung und Wissenschaftspolitik wie politiknahe Beratung. Weil viele dieser Aufgaben aber häufig arbeitsteilig innerhalb oder zwischen Organisationen bewältigt werden, sollten Think Tanks nicht exklusiv über bestimmte Tätigkeiten definiert, sondern gemäß ihrem Spektrum typisiert werden (etwa als vorwiegend akademische, parteipolitische oder kommerzielle Einrichtungen).<sup>7</sup> Durch die genauere Untersuchung von Verbindungen zwischen Think Tanks unterschiedlichen Typs und den sozialen Handlungssystemen Wissenschaft, Medien, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft werden im Übrigen die Forschungs- und Beratungsleistung oder andere Leistungen von Think Tanks keineswegs entwertet. Allerdings wird im Hinblick auf deren Beiträge nicht per se auf eigenständige Forschungs- und Beratungsleistung geschlossen bzw. die Arbeit oder der Beitrag solcher Organisationen über wissenschaftliche Leistungen legitimiert. Die Arbeit von Think Tanks kann vielmehr aus verschiedenen Gründen sehr relevant sein, zB als Echo, Multiplikator oder Störfeuer ernsthafter Forschung. Ob, wann und warum wissenschaftliche Forschung und Expertise im Kontext „*politischer* Technokratie“ relevant ist, bleibt ebenso gesondert zu klären wie die jeweils einflussreichen Kräfte (Fischer 1993).

### 3. Arbeit und historischer Wandel der Umwelt-Think Tanks

Die weithin konstatierte Politisierung von Wissenschaft und Expertise durch Think Tanks seit den 70er Jahren stellt die akademische Rationalisierung in Frage und hat die Struktur der Debatte in vielen Themenfeldern verändert. In kaum einem anderen Feld kommt dies so deutlich zum Ausdruck wie in der Umweltpolitik. Die akademische Forschung leistete einen großen Beitrag im Vorlauf der globalen Umweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992. Insbesondere die Erforschung des Klimawandels und die Studien zum Verlust biologischer Vielfalt untermauerten den Bedarf wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Neuorientierung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Gleichzeitig bewirkte die Arbeit umweltökonomischer Forschung und neoliberaler Think Tanks

---

<sup>7</sup> Dabei sollte nicht unbedingt von der Organisation auf den einzelnen Experten bzw. die einzelne Expertin geschlossen werden: Ein/e Mitarbeiter/in eines akademischen Instituts kann ebenso gut einen PR-Beitrag verfassen wie das Personal eines parteiischen oder parteipolitischen Think Tanks eine akademisch hochwertige Studie.

eine spezifische, auf die Belange der privaten Wirtschaft orientierte Begrenzung des Nachhaltigkeitparadigmas. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer ernsthaften Auseinandersetzung um die Instrumente der Politik, die als Zweifel an staatlichen Zwangsmaßnahmen selbst schon neoliberal inspiriert ist, sich aber im Hinblick auf die Zielsetzung an den maßgeblichen (Umwelt-)Problemen orientiert, und einer reaktionären Orientierung, welche die umweltpolitischen Fragen negiert und umweltpolitische Bestrebungen als solche bekämpft. Die Klimawandelpolitik offenbart die zunehmende Entleerung der Nachhaltigkeitsrhetorik, die im Laufe der 1980er und 1990er Jahre von nachhaltiger Entwicklung zum Begriff des nachhaltigen Wachstums mutierte. Die von vielen genutzte Rhetorik wird zum leeren Signifikanten, verbirgt die Ambivalenz und die faktische Uneinigkeit vieler beteiligter Akteure.

Think Tanks waren an zentraler Stelle an der Politik der Leugnung und Ablenkung und weiterer Strategien zur Produktion von Ignoranz (Rayner 2012) im Nachhaltigkeits- und Klimawandeldiskurs beteiligt. Die Arbeit des Heartland Institute im Zentrum der Klimawandelleugner in den USA (und weltweit) ist aufgrund kritischer Recherchen wahrscheinlich am besten bekannt (Klein 2011, NYT 15.2.2012). Aber Heartland ist nur die Spitze des Eisbergs in einem globalen Netzwerk neoliberaler Kräfte und privater Wirtschaftsinteressen, die recht erfolgreich das Ziel verfolgen, die globale Umweltpolitik zu torpedieren.

Im Gegensatz zur affirmativen Think Tank-Literatur, die konstruktive Beiträge betont und die Suche nach tragfähigen Kompromissen reklamiert, steht die Arbeit einer großen Zahl von parteiischen Think Tanks in der Klimawandelausinandersetzung, die darauf abzielen, politische Lösungsansätze und Kompromisse zu verhindern. Auch diese parteiischen Think Tanks sind oft mit akademischen Forschungseinrichtungen verbunden bzw. versuchen solche (meist selektiv: einzelne Personen an renommierten Instituten) für sich einzunehmen, um ihre politische Strategie mit dem Siegel wissenschaftlicher Legitimität zu versehen. Es ist nur scheinbar ein Widerspruch, dass solche Think Tanks nicht selten auch die Bedeutung der Wissenschaft an sich als Grundlage für Umweltpolitik attackieren: das gleiche Ziel wird bei verschiedenen Adressaten mit unterschiedlichen Mitteln verfolgt. Die Strategien, die sehr stark auf die Vermarktung von vermeintlicher Gegenexpertise setzen, wirken sich zugleich auch auf die traditionelle Wissenschaftsorganisation aus, weil diese sich verstärkt der Anforderung einer öffentlichen Legitimation ausgesetzt sieht und erheblichen Mehraufwand für die mediale Vermarktung ihrer wissenschaftlichen Forschungsergebnisse aufwenden muss (Asher/Guilhot 2010). Im Ergebnis ist es schwieriger geworden, zwischen robuster und verlässlicher Forschung und der konkurrierenden Produktion am erwünschten Ergebnis orientierter, „gekaufter“ oder schlicht gefälschter „Forschung“ zu unterscheiden. Dabei ist der Kampf um die Anerkennung von Gegenexpertise, die außerhalb der traditionellen akademischen Wissenschaft entwickelt wird, gleichzeitig ein Kernmerkmal der erfolgreichen Umwelt-Think Tanks.



Die Impulse der neuen sozialen Bewegungen der 70er Jahre, insbesondere der Umweltbewegungen (allen voran der Anti-AKW-Bewegung), führten zur Gründung von Umwelt-Think Tanks und zu einer soliden Kultur der Gegenexpertise (Roose 2002). Im Gefolge von radikal-ökologischen Pionieren entstand bzw. erweiterte sich eine Gruppe von ökologischen Forschungs- und Beratungseinrichtungen, die breitere KundInnenkreise im öffentlichen und privaten Sektor bedienten. Radikalere ökologische und pragmatischere Auftragsforschungsinstitute waren in der Folgezeit immer schwerer auseinanderzuhalten, weil die ursprünglichen Bewegungszusammenhänge der ersten Gruppe weitgehend den institutionellen und kommerziellen Zwängen eines neuen Establishments Platz machten und generell eine Professionalisierung der Umweltforschung zu konstatieren ist. Dem neuen umweltpolitischen Mainstream gemeinsam ist aber die Anerkennung wissenschaftlicher Standards, die ja zum Teil gegen die vormalige akademische Kultur durchgesetzt werden musste, und das umweltpolitische Anliegen. Demgegenüber entwickelte sich eine dritte Gruppe von Think Tanks im umweltpolitischen Feld, die sich als Gegenbewegung zum grünen Mainstream etablierte. Häufig werden umweltökonomische Ansätze als Kritik an staatlicher Regulierung ins Feld geführt, die auf die Kosten der ökologisch motivierten Intervention aufmerksam machen sollen. Damit werden neben oder gar anstatt umweltpolitischer Anliegen andere ökonomische Ziele verfolgt, die im umweltpolitischen Feld Raum greifen (sollen). Der so genannte „free market environmentalism“ (Beder 2001) präsentiert sich historisch selbstbewusst als Alternative zum traditionellen staatlichen Umweltschutz. Dieser Flügel der neoliberalen Bewegung (vgl. Plehwe et al. 2006, Mirowski/Plehwe 2009) spielt eine doppelte Rolle: Zum einen wird die Expansion von marktbasierten Instrumenten und Selbstregulierungsansätzen in das Feld der Umweltpolitik betrieben und deren Überlegenheit gegenüber traditioneller staatlicher Regulierung (Kommando- und Kontrollansätze) reklamiert. Der häufig damit einhergehende Wechsel der Aufmerksamkeit von ökologischen Fragen zu Fragen der Politikinstrumente bietet gutes Anschauungsmaterial für die Resultate der Verlagerungsstrategie als weitere Möglichkeit zur sozialen Konstruktion von Ignoranz. Zum anderen attackieren viele der so genannten marktwirtschaftlich orientierten Think Tanks die Ergebnisse der soliden Umweltforschung unter Nutzung von Strategien, die von der Tabakindustrie gegen die Gesundheitsforschung erprobt wurden: etwa die künstliche Produktion von Ungewissheit in der Öffentlichkeit unter Rückgriff auf bezahlte „merchants of doubt“ („Händler in Sachen des Zweifels“) (Union of Concerned Scientists 2007). Greenpeace USA hat auf seiner Webseite „Exxon secrets“ und „Koch Industries“ offengelegt, in welchem Maße die Ölindustrie in den USA die Leugnerszene finanziert hat. Gleichzeitig ist über vergleichbare Praktiken in anderen Teilen der Welt wenig bekannt, weil im Gegensatz zu den USA die von Steuern befreiten Ausgaben für philanthropische Projekte in vielen Ländern nicht öffentlich dokumentiert werden müssen. Die Greenpeace-Forschung wäre in Europa so in den meisten Ländern nicht möglich, womit im Übrigen ein klares Anliegen der Regulierungsreform bei Stiftungen und Think Tanks umrissen wäre.

Wenn die Entwicklung von marktbasierter Instrumenten von UmweltökonomInnen dem Erreichen von umweltpolitischen Zielen dient, können diese natürlich zu den rationalen Ansätzen der Umweltpolitik gezählt werden, auch wenn die Verwurzelung im neoklassischen Marktdenken Widersprüche birgt und einer neoliberalen Schlagseite Vorschub leistet. Sie können gleichwohl zur wissenschaftlichen Debatte beitragen, solange die entwickelten Ansätze sich in der Praxis im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele verifizieren lassen (Eckersley 1993). Demgegenüber müssen viele grundsätzliche (ökonomische bzw neoliberale) Attacken auf die Klimawissenschaft als Missbrauch von Wissenschaft für politische Zwecke klassifiziert werden. Diese Angriffe sind zu einem millionenschweren Geschäft in der Think Tank-Szene geworden und liefern Anschauungsmaterial für eine Art strategischen Post-Strukturalismus. Die politische Rechte hat damit eine eigenartige Praxis instrumentellen Sozialkonstruktivismus entwickelt.

Die verschiedenen Gruppen von Think Tanks sind selbstverständlich alle darin verwickelt, die Umstände und Widersprüche der Umweltpolitik zu produzieren. Michael Goldman (2005) spricht provozierend von „grünem Neoliberalismus“, wenn die Arbeit von umweltpolitischen NGOs und Instituten etwa dazu beiträgt, multinationalen Konzernen Rechtssicherheit bei der Ausbeutung von Ressourcen zu bieten. Die Verwandlung des „unkomfortablen“ Wissens zur nachhaltigen Entwicklung in „bequemes“ Wissen zeigt sich an der Eingrenzung von Reformen. Angestrebt werden nur noch ökologische Modernisierung und nachhaltiges *Wachstum*. Im Kontext des Rio plus 20 Gipfels im Jahr 2012 war nur noch die Rede von einer grünen Wirtschaft (CEO 2012). Diese Wandlung von kapitalismuskritischen Ansätzen zur nachhaltigen Entwicklung zu einem nur mehr grün gefärbten Kapitalismus kann ohne ein Verständnis des Wirkens von transnationalen Experten-, Beratungs- und Lobbygruppen und Think Tank-Netzwerken nicht erklärt werden, wobei sich in historischer Hinsicht drei Generationen von umweltpolitischen Think Tanks unterscheiden lassen. Bereits im kalten Krieg wurde in den USA mit dem Institut Resources for the Future der globale Zusammenhang der Rohstoff- und Umweltpolitik bearbeitet. Umwelt- und Entwicklungs-Think Tanks wie das International Institute for Environment and Development entstanden im Kontext der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm (1972). Auch die wachstumskritische Arbeit des Club of Rome lässt sich in eine Kategorie reformistisch, häufig pragmatisch und staatsnah arbeitender Institute sortieren. Dieser Gruppe folgte eine neue Generation radikal-ökologischer Institute, die im Kontext sozialer Bewegungen und zum Teil militanter Auseinandersetzungen entstanden. Das 1977 in Freiburg gegründete Öko-Institut ist in dieser Hinsicht besonders interessant. Schließlich entstanden vor allem in den USA als Gegenbewegung zur Ende des 20. Jahrhunderts erfolgreichen Umweltbewegung neoliberale umweltpolitische Think Tanks wie das Property and Environment Research Center und die Foundation for Research on Economics and Environment in Montana oder das Committee for a Constructive Tomorrow (CFACT) in New York, die sich vordringlich mit der Abwehr staatlicher Regulierung im Umweltschutz beschäftigen. CFACT ist auch auf europäischer

Ebene und in Deutschland aktiv. Ebenso wie die Think Tanks der ersten und zweiten Generation viele Kontakte mit Partnern in anderen Ländern unterhalten und zum Teil weltweit zusammenarbeiten, sind die neoliberalen Umwelt-Think Tanks der dritten Generation weltweit bestens vernetzt (vgl. für genauere Informationen zu den verschiedenen Instituten Plehwe 2012)

#### 4. Koordination, Wissen und Macht: Think Tanks als Spinne im Netz

Vor dem aufgezeigten Hintergrund der neoliberalen Think Tank-Netzwerke in der Umweltpolitik ist es wenig überraschend, dass in den USA 90 Prozent der klimawandelleugnerischen Literatur von Think Tanks publiziert wird, die im Register der von der Heritage Foundation gelistet sind. Gleichzeitig vertreten 90 Prozent der Heritage Foundation gelisteten Think Tanks klimawandelleugnerische Positionen (Jacques et al 2008). Eine Durchsicht der Publikationen von europäischen Think Tanks im Stockholm-Netzwerk zeigt, dass in diesem Kontext immerhin zehn Think Tanks den Klimawandel leugnen. Eine größere Zahl neoliberaler Think Tanks in Europa insistiert apodiktisch darauf, dass marktwirtschaftliche Instrumente eingesetzt werden müssen, wenn es um die Klimawandelpolitik geht. Jedenfalls vermitteln die Einlassungen dieser Think Tanks eher den Eindruck einer Strategie der Ablenkung von den umweltpolitischen Zielen als von einem ernsthaften Bemühen um die Eindämmung des Klimawandels. Vor diesem Hintergrund ist es dringend geboten, das destruktive, sowohl Wissenschaft als auch Demokratie gefährdende Potenzial von Think Tanks genauer unter die Lupe zu nehmen. Es umfasst Maßnahmen zur Unterdrückung von Informationen, zur Gründung von geeigneten Förder-Institutionen für erwünschte Expertise, die Bereitschaft, den Stand der wissenschaftlichen Forschung in der Öffentlichkeit zu unterminieren, wenn er bestimmten Interessen zuwiderläuft, und den Versuch der Kontrolle des verfügbaren Wissens in der Gesellschaft (Bonds 2011).

Aber auch der Aufbau und die Entwicklung des Mainstreams ökologischer Modernisierung in den vernetzten Zusammenhängen von Think Tanks, Experten- und Interessengruppen verdient aufmerksame Beobachtung. Zwar wird in diesem Zusammenhang konstruktiver an einer Vermittlung von Wissenschaft und Interessen gearbeitet, aber die tendenzielle Ausblendung einer ökologischen Gesellschaftskritik zugunsten von technizentrierten Ansätzen kommt ebenso wenig zufällig zustande wie die Ausbreitung der Leugnung des Klimawandels. Wissen ist Macht, erkannte schon Wilhelm Liebknecht (1872). Macht, die in den Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen verfestigt wird. Think Tanks als wachsende Gruppe von Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen verändern die Art und Weise, wie über Expertise Einfluss genommen wird. Derartige Verschiebungen können sowohl zu einem positiven Verhältnis von Demokratie und Expertise (Aufstieg ökologischer Think Tanks) als auch zu einer elitären Beschränkung des demokratischen Gemeinwesens und zu gefährlichen Blockaden (Aufstieg des Klimawan-

delskeptizismus durch neoliberale umweltpolitische Think Tanks insbesondere in den USA) beitragen. Wie, warum und mit welchen Implikationen sich die Wissensmachtordnung (Strange 1988) verändert, ist eine der sozialwissenschaftlichen Herausforderungen, zu der eine zeitgemäße transnationale Think Tank-Netzwerkforschung einen aufschlussreichen Beitrag zu leisten vermag, wenn das erforderliche Netzwerk von ForscherInnen unter Einsatz der nötigen Sprach-, Landes- und Sachkenntnisse finanziert werden kann.

Dieter Plehwe, Project Group Modes of Economic Governance, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; dieter.plehwe@wzb.eu

### Literatur

- Asher, Thomas/Guilhot, Nicolas, 2010, The Collapsing Space between Universities and Think Tanks. In: World Social Science Report 2009/2010, 341–343.
- Beder, Sharon, 2001, Neoliberal Think Tanks and Free Market Environmentalism, *Environmental Politics* 10(2): 128–133.
- Bonds, Eric, 2011, The Knowledge-Shaping Process: Elite Mobilization and Environmental Policy Crit *Sociology* 37(4): 429–446.
- Boucher, Stephen/Hobbs, Ben, 2004, Europe and Its Think Tanks: A Promise to Be Fulfilled. *Studies and Research* 35, Notre Europe.
- CEO (Corporate Europe Observatory, 2012, Big business and the EU: painting the economy greenonline: [http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/eu-big\\_business-painting-economy-green-final.pdf](http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/eu-big_business-painting-economy-green-final.pdf).
- Crouch, Colin, 2004, *Post-Democracy*. Oxford.
- Dakowska, Dorota (2009): *The Emergence of European Political Foundations: Political Entrepreneurs and Transnational Transfers*. GSPE Working Papers.
- Eckersley, Robyn, 1993, Free Market Environmentalism: Friend or Foe?, *Environmental Politics*, 2(1): 1–19.
- European Public Affairs Directory, 2009, Brussels: Landmarks.
- Fischer, Frank, 1993, Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks. Fischer, Frank and John Forrester, eds, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, Duke University Press: 21–42.
- Gagatek, Wojciech/van Hecke, Steven (2011): *Towards Policy-Seeking Europarties: The Development of European Political Foundations*. EUI Working Paper RSCAS 2011/58.
- Goldman, Michael, 2005, *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jacques, Peter/Dunlap, Riley E./Freeman, Mark, 2008, The organisation of denial: Conservative Think Tanks and environmental scepticism. *Environmental Politics* 17(3): 349–385.
- Kingdon, John W., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little, Brown & Co.
- Klein, Naomi, 2011, Capitalism vs. the Climate. *The Nation*, November 9, [www.thenation.com/article/164497/capitalism-vs-climate](http://www.thenation.com/article/164497/capitalism-vs-climate) (15.2.2013).
- Kohler-Koch, Beate, 2010, Civil society and EU democracy: ‘astroturf’ representation? *Journal of European Public Policy* 17: 1 January 2010: 100–116.
- Liebknecht, Wilhelm, 1872, *Wissen ist Macht – Macht ist Wissen*. Leipzig: Verlag der Genossenschaftsbuchdruckerei.
- McGann James G./Weaver R. Kent (Hg), 2000, *Think Tanks & Civil Society. Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Mair, Peter, 2006, “Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy”, *New Left Review* 42, November-December 2006: 25–51.
- Mirowski, Phil/Plehwe, Dieter, 2009, eds., “The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective”, Cambridge: Harvard University Press.

- Missiroli, Antonio/Ioannides, Isabelle (2012). *European Think Tanks and the EU*. Brüssel: bepa.
- Plehwe, Dieter, 2012, 'Umwelt-Think Tanks' – Denker oder Lenker. In: *Jahrbuch Ökologie 2013, Wende Überall*, Stuttgart: Verlag S. Hirzel.
- Plehwe, Dieter, 2011, Wer die Zeche bezahlt. *Think Tanks und Lobbying*. In: *Infobrief EU & International der Arbeiterkammer Wien*, H. 3a: 25–29.
- Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard/Neunhöffer, Gisela (Hg), 2006, *Neoliberal Hegemony: A Global Critique*. London: Routledge.
- Quittkat, Christine, 2011, The European Commission's Online Consultations: A Success Story? In: *Journal of Common Market Studies* Vol. 49, No. 3: 653–674.
- Rayner, Steve, 2012, Uncomfortable knowledge: the social construction of ignorance in science and environmental policy discourses. *Economy and Society* 41(1): 107–125.
- Roelof, Joan, 2003, *Foundations and Public Policy The Mask of Pluralism*, State University of New York Press.
- Roose, Jochen, 2002, *Made by Öko-Institut*. Freiburg: Öko-Institut.
- Saloma, John S. III, 1984, *Ominous Politics. The new conservative labyrinth*. New York: Hill and Wang.
- Stone, Diane L., 2007, "Garbage Cans, Recycling Bins or Think Tanks? Three Myths about Policy Institutes". *Public Administration* 85.2 (1): 259–278.
- Strange, Susan, 1988, *States and Markets*. New York: Basil Blackwell.
- Union of Concerned Scientists, 2007, *Smoke, Mirrors and Hot Air. How ExxonMobil Uses Big Tobacco's Tactics to Manufacture Uncertainty on Climate Science*. Washington D.C., [www.ucsusa.org/assets/documents/global\\_warming/exxon\\_report.pdf](http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/exxon_report.pdf) (15.2.2013).
- Walpen, Bernhard, 2004, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*. Hamburg: VSA Verlag.

# Technokratische Rechtssetzung Privater<sup>1</sup>

Konrad Lachmayer

---

## 1. Privatisierung und De-Normativierung des Rechts

Privatisierung stellt eine Entwicklung der 1990er Jahre in Österreich dar, mit einer Renaissance um die Jahrtausendwende. Die erste Privatisierungswelle ist im Kontext des Beitritts Österreichs zur EU zu sehen und steht ua im Zusammenhang mit der Liberalisierung und der damit verbundenen Regulierung von Märkten. Mittelpunkt waren insb Organisations- und Vermögensprivatisierungen:<sup>2</sup> Organisationsprivatisierung umschreibt dabei Ausgliederungen von Organisationseinheiten des Staates auf private Rechtsträger; hoheitliche Aufgaben werden mittels Beleihung übertragen. Vermögensprivatisierung bezeichnet hingegen den Verkauf von Staatsvermögen. Die Höchstgerichte, vor allem der VfGH,<sup>3</sup> und die Rechtswissenschaft<sup>4</sup> haben sich in den letzten 20 Jahren intensiv mit der Organisationsprivatisierung auseinandergesetzt und demokratische, rechtsstaatliche sowie grundrechtliche Rahmenbedingungen entwickelt und Grenzen für diese gesetzt.<sup>5</sup>

Seit rund 10 Jahren tritt ein weiteres Phänomen verstärkt auf: die Privatisierung von Recht, im Sinne einer Privatisierung der Rechtssetzung, Rechtsvollziehung und der Verwaltungskontrolle.<sup>6</sup> *Merli* schreibt in seinem Beitrag „Zukunft der Verwaltung“ dazu: „Noch umfassender ist die Einbeziehung privater Akteure in die staatliche Aufgabenerfüllung außerhalb gemeinsamer Unternehmen, bei der Rechtsetzung wie beim Rechtsvollzug und der Kontrolle“.<sup>7</sup> Rechtssetzung, Rechtsvollziehung und Verwaltungskontrolle durch Private sind vielfältig: So verweisen beispielsweise verbindliche Rechtsakte immer häufiger auf Texte Privater, seien es nun Standards, Verhaltensregeln oder Empfehlungen und verleihen diesen Akten damit mittelbar oder unmittelbar rechtliche Be-

---

1 Der vorliegende Beitrag basiert auf den Ergebnissen eines Forschungsprojekts der Universität Wien „Rechtssetzung Privater“, das die Arbeiterkammer Wien („Netzwerk Wissenschaft“) finanziert hat. Teile des Beitrages stammen aus dem Endbericht des Forschungsprojekts. Dank ist zu allererst *Iris Eisenberger* auszusprechen, mit der das Forschungsprojekt gemeinsam durchgeführt wird: für Diskussionsbereitschaft und kritische Durchsicht des Beitrages. Besonderer Dank gilt auch *Heinz Leitsmüller* und *Alice Wagner* von der Arbeiterkammer Wien. Der Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wider.

2 Siehe beispielsweise *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht. Bd 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts (2009) 46.047ff, mwN.

3 VfSlg 14.473/1996, 16.400/2001, 16.995/2003, 17.341/2004, 17.421/2004, 19.307/2011.

4 Anstelle vieler siehe etwa *Kucsko-Stadlmayer*, Grenzen der Ausgliederung, ÖJT 1/2 (2003).

5 Siehe beispielsweise *Lachmayer*, Ausgliederungen und Beleihungen im Spannungsfeld der Verfassung, JBl 2007, 750.

6 Siehe grundlegend zur Thematik *Calliess/Zumbansen*, Rough Consensus and Running Code (2010).

7 So *Merli*, Die Zukunft der Verwaltung (2010) 38.

deutung. Daneben vollziehen private Rechtsträger in Form von hoheitlichen und/oder privaten Akten staatliches Recht und übernehmen Private immer häufiger Kontrollfunktionen in der Verwaltung.<sup>8</sup> Überdies wächst die rechtliche Bedeutung von empfehlenden (Rechts-)Akten oder nicht durchsetzbaren Regelwerken. Schließlich ist die immer schwerer zu kontrollierende Flut an privaten Verträgen, die Einzelne mit internationalen Konzernen im Internet abschließen, eine rechtliche Realität, bei der weder staatliche Regulierung durch innerstaatlichen Verbraucherschutz ausreichen kann, noch innerstaatliche zivilrechtliche Standards als einklagbaren Maßstab vorgesehen sind. Diese Verträge sind zu gesetztem Recht Privater geworden, da dieses durch Formulare, Muster und AGBs produzierte Recht für den Einzelnen nicht verhandelbar ist.<sup>9</sup>

Begleitet wird diese Entwicklung der Privatisierung des Rechts von einer De-Normativierung, also einer Entkleidung des Rechts von seinem normativen Konzept.<sup>10</sup> Recht wird durch nicht zwangsbewährte und nicht durchsetzbare Maßnahmen erzeugt.<sup>11</sup> Dies klingt paradox, ist es aber nur zum Teil. Es handelt sich etwa um freiwillige Verhaltenskodizes oder um „technische“ Standards, die per se nicht rechtlich verbindlich sind. Diese werden aber auf unterschiedliche Weise rechtserheblich, weil Rechtsnormen auf diese verweisen,<sup>12</sup> oder weil auf Rechtsnormen zur Regelung verzichtet wird, da ohnedies private Selbstverpflichtungen bestehen. Die Hybridität dieser Rechtsakte wird sichtbar, wenn man beachtet, dass sich an der Produktion von derartigen nicht verbindlichen Standards im Rahmen von Vereinstätigkeiten sodann auch staatliche Organe, Behörden oder Rechtsträger beteiligen.<sup>13</sup> Das aus dem Völkerrecht bekannte *soft law*<sup>14</sup> symbolisiert noch am ehesten diese Entwicklung. Es zeigt sich die Notwendigkeit der Öffnung des Rechtsbegriffs für nicht normative, nicht zwingend-durchsetzbare, aber doch rechtlich relevante Maßnahmen, ohne die die gesellschaftliche Steuerung durch Recht nicht mehr adäquat erfasst werden kann.

Es handelt sich bei der De-Normativierung um ein Phänomen, das nicht mit der Informalisierung des Rechts zu verwechseln ist. Bei Informalisierung handelt es sich etwa um intransparente Absprachen und andere nicht-öffentliche, nicht formalisierte Verhandlungsprozesse. Bei der De-Normativierung stehen im Gegenteil offizielle Statements, Empfehlungen und Verhaltenskodizes im Vordergrund, die nicht geheim sind. Die Öff-

---

8 Pöschl, Private Verwalter als Problem des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in Jabloner ua (Hrsg), Vom praktischen Wert der Methode, FS Heinz Mayer (2011) 517ff.

9 Siehe dazu Radin, Boilerplate. The Fine Print, Vanishing Rights, and the Rule of Law (2013).

10 Siehe Zumbansen, The Privatization of Corporate Law?, *juridikum* 2002, 136.

11 Siehe zum Rechtsbegriff Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht<sup>10</sup> (2007) Rz 2.

12 Siehe etwa die Beispiele Eisenberger, EU-Verhaltenskodex Nanotechnologie: Rechtsstaatliche und demokratische Aspekte, ITA-manuscript 2012-03, insb 9ff.

13 Siehe etwa die Mitgliedschaft der österreichischen Finanzmarktaufsicht (FMA) in der Österreichischen Bankwissenschaftlichen Gesellschaft (BWG), die den Standard Compliance Code der österreichischen Kreditwirtschaft erstellt.

14 Siehe Jabloner/Okressek, Theoretische und praktische Anmerkungen zu Phänomenen des „soft law“, ZÖR 1983, 217ff.

fentlichkeit des rechtserheblichen Textes verschafft diesem erst seine Bedeutung. Zumeist sind aber die Verfahren zur Herstellung dieser rechtserheblichen Texte intransparent und in-formal. Insoweit geht De-Normativierung oft Hand in Hand mit einer Informalisierung von Verfahren.

Die unterschiedlichen Privatisierungsentwicklungen sind komplex und lassen sich aus verschiedenen Perspektiven betrachten. Eine davon ist die technokratische Dimension dieser Entwicklung. Technokratie wird idZ als eine Herrschaftsform verstanden, bei der (natur-)wissenschaftliche und technische Entwicklungen zur Zielvorstellung und Legitimation von Herrschaftsausübung gemacht werden. Technische (und nicht kritische) Rationalität und Effektivität, Effizienz und technischer Fortschritt werden zu Elementen der Legitimation von Recht.

Die Rechtssetzung Privater bedarf der Legitimation, da sie sich nicht aus input-orientierten Demokratiemodellen speisen kann. Sie gilt daher als Rechtssetzung aufgrund von Kompetenz, Know-How und technischem Sachverstand. Sie soll kostengünstig und effizient sein. Schließlich werden im Sinne einer Selbstregulierung nur jene Maßnahmen gesetzt, die ohnedies nur jene betreffen, die sie gesetzt haben. Als Selbstregulierung erweckt die Rechtssetzung Privater zusätzlich einen demokratischen Schein.

Beispiele für die technokratische Rechtssetzung oder Rechtsvollziehung durch Private sind etwa Standardisierungen, Zertifizierungen und Selbstverpflichtungen. Standards (etwa ÖNORMEN) sind rechtserhebliche Texte, die sich auf technische Details etwa von Produkten, Bauwerken, Dienstleistungen oder auf Unternehmensabläufe beziehen. Zertifikate sind Bestätigungen, dass zB Produkte, Bauwerke, Dienstleistungen oder Unternehmensabläufe bestimmten Standards (oder aber auch verbindlichen rechtlichen Normen) entsprechen. Selbstverpflichtungen sind schließlich wiederum von Unternehmen oder UnternehmensvertreterInnen geschaffene Texte, die in Form der freiwilligen Einhaltung der darin vorgesehenen Ziele oder Verhaltensregeln öffentlichkeitswirksam Verbindlichkeit beanspruchen. Allen Mechanismen ist gemein, dass diese von Privaten durchgeführt werden und die Beteiligung des Staates – wenn überhaupt – in der Übernahme oder Akzeptanz dieser Mechanismen besteht. Kontrolle und staatliche Adaption als demokratische Restkomponenten bestehen zwar, sind aber schwach ausgeprägt und tragen damit nur marginal zur demokratischen Legitimation bei.

## 2. Rechtliche Hybride im Europäischen Verwaltungsrechtsverbund

Ursachen und Gründe für verstärkte Tendenzen der Privatisierung und De-Normativierung des Rechts gibt es viele; sie lassen sich sowohl national als auch international verorten. Stichworte wie Globalisierung und Informationalisierung können genannt werden.<sup>15</sup>

---

15 Siehe *Crouch*, Postdemokratie (2008) 45ff; sowie den Beitrag von *Crouch* in diesem Heft.



Eine besondere Bedeutung kommt aber – ohne dass sich die unterschiedlichen Entwicklungen voneinander trennen ließen – der Europäischen Union zu,<sup>16</sup> wenn es um die technokratische Rechtssetzung Privater geht. Dabei ist auch die mitgliedstaatliche Verantwortung aufgrund der Mitwirkung in den Institutionen der EU zu betonen.

Ausgangspunkt ist die Europäische Kommission als Symbol der Technokratie.<sup>17</sup> Sie steht für geringe – wenn auch steigende – demokratische Legitimation gegenüber dem Europäischen Parlament. Die Kommission ist für die rationale, effektive und sachorientierte Unionspolitik und Rechtsentwicklung der Union bekannt. Aus der Kommission heraus haben sich dem Kommissionsmodell folgende Klone im Kleinformat – die Agenturen – entwickelt, die derselben Sachlogik folgen. Auch aus prozeduraler Sicht haben sich auf europäischer Ebene technokratische Muster entwickelt, die mit den Schlagworten Involvement von Lobbyismus<sup>18</sup> in Rechtssetzungsprozessen und Komitologieverfahren im Tertiärrecht der EU charakterisiert werden können.

Bei diesem organisations- und verfahrensrechtlichen Hintergrund verwundert es aber nicht, dass die Rechtsakte der EU, und damit ist zu allererst das Sekundärrecht angesprochen, neue Konzepte entwickeln, um die Rechtssetzung Privater im Rahmen technokratischer Legitimation in den Europäischen Verwaltungsverbund<sup>19</sup> zwischen EU und Mitgliedsstaaten zu integrieren. Die europäischen Rechtsakte wirken auf das innerstaatliche Recht ein und führen sodann auch in Österreich zu einer verstärkten Berücksichtigung von europäischer Standardisierung, Zertifizierung und Berücksichtigung von Selbstverpflichtungen.

Die Beispiele für diese Entwicklungen sind zahllos, es soll an dieser Stelle nur auf das komplexe Zertifizierungsmodell hingewiesen werden. Das Modell der Zertifizierung ist im Produktrecht als „*New Approach*“ als allgemeines System etabliert worden.<sup>20</sup> Die Zertifizierung erfolgt primär durch private Einrichtungen, wie etwa Labors, Institutionen oder andere Unternehmen, die von den zu zertifizierenden Unternehmen finanziert werden. Die Zertifizierung findet wiederum anhand von „technischen“ Standards statt, die von privaten ExpertInnen bzw Interessenvertretern festgelegt werden. Damit wird die verwaltungsrechtliche Bewilligung durch ein expertenbasiertes, marktähnliches Modell ersetzt. Die Zertifizierung breitet sich immer weiter in andere Rechtsbereiche aus. So finden sich im Entwurf zu einer Datenschutz-VO ausgeweitete Zertifizierungskonzepte

16 Siehe etwa Pollak, Zum Demokratiedefizit in der Europäischen Union, in Wagner/Wedl (Hrsg), Bilanz und Perspektiven zum europäischen Recht (2007) 35ff.

17 Siehe dazu den Beitrag von Vassalos in diesem Heft.

18 Siehe etwa Burley ua (Hrsg), Bursting Brussels Bubble (2010) verfügbar unter <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brussels-bubble.pdf> (abgefragt am 5.2.2013). Hoedemanni/Wesselius, Gehen wir essen, Herr Kommissar?, in Attac (Hrsg), Das kritische EU-Buch (2006) 58.

19 Zum Europäischen Verwaltungsverbund siehe etwa Mayerhofer, Von den nationalen Verwaltungen zum Europäischen Verwaltungsverbund, in ÖVG (Hrsg), Der Europäische Verwaltungsverbund (2010) 23.

20 Zum New Approach siehe etwa Holoubek, Produktrecht, in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hrsg), Anerkennungs-/Herkunftslandsprinzip in Europa (2010) 25 (27ff).

und Verlagerungen von hoheitlichen Verwaltungsaufgaben auf private Vollziehungskonzepte.<sup>21</sup>

In der Kombination von staatlichen und privaten Rechtsakten, die zum Teil rechtsverbindlich, zum Teil bloß rechtserheblich sind und auf europäischen und nationalen Rechtsquellen basieren, zeigt sich nicht nur die Komplexität, sondern auch die Hybridität dieser Rechtsakte, die nicht mehr adäquat in die innerstaatlich bestehenden verwaltungsrechtlichen Kategorien eingeordnet werden können.<sup>22</sup> Damit sind aber auch die bestehenden verfassungsrechtlichen Konzepte von Demokratie und Rechtsstaat nicht mehr in der Lage, die damit verbundenen Probleme der Legitimation und des Rechtsschutzes zu lösen. Die rechtlichen Hybride im europäischen Verwaltungsrechtsverbund verlangen nicht nur eine neue Perspektive der Rechtswissenschaft, sondern auch neue Strukturen im europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, um in der immer stärker werdenden Technokratie demokratische Elemente als Gegengewicht zu verankern.

### 3. Privilegierung statt Selbst-Regulierung

Die um sich greifende Standardisierung bezieht sich auf die rechtliche Relevanz sog. „technischer Normierung“.<sup>23</sup> Blicke technische Normung bloß ein technischer Vorschlag für Unternehmen, ihre Produktion danach auszurichten oder nicht, so wäre schon dieser Vorgang aus Sicht der Rechtssetzung Privater beachtenswert. Die technische Normung bezieht sich aber nicht auf bloß „technische“ Details, sondern legt durch diese technischen Details auch gesellschaftlich relevante Standards fest.

Die rechtliche Relevanz technischer Normierung entsteht vor allem durch explizite Verweise von Gesetzen und Verordnungen sowie durch den Verweis auf den Stand der Technik.<sup>24</sup> Der rechtliche Stellenwert technischer Normung entspricht daher Gesetzen oder Verordnungen; auf Ebene des europäischen Sekundärrechts eben diesen Rechtsakten. Auch wenn der europäische Rechtssetzer ebenso wie der nationale Gesetz- oder Verordnungsgeber die Möglichkeit hat, Anpassungen vorzunehmen bzw den Verweis auf bestimmte Elemente zu beschränken, werden die Inhalte der Gesetz- und Verordnungsgebung maßgeblich durch diese private Rechtssetzung bestimmt. Obwohl die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen derartige Verweise zulassen,<sup>25</sup> werden auf diese Weise rechtlich relevante Inhalte zunehmend durch Private gestaltet.

---

21 Siehe Art 35ff Vorschlag für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) KOM (2012) 11 endg; sowie zusammenfassend *Lachmayer*, Zur Reform des Europäischen Datenschutzes, ÖJZ 2012, 841 (843).

22 Siehe zur Hybridität von Corporate Governance Kodices etwa *Weiss*, Hybride Regulierungsinstrumente (2011).

23 Siehe *Thienel*, Verweisungen auf ÖNormen (1990); *Holoubek*, Technisches Sicherheitsrecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht II (2007) 451.

24 *Saria*, Techniklauseln und technische Normen – Neuere Entwicklungen im Recht der Techniklauseln, ZTR 2011, 24.

25 Siehe <http://www.austrian-standards.at/as-wirueberuns.html> (abgefragt am 22.1.2013). Siehe zur Problematik der demokratischen Legitimation von Normen *Korinek*, Zum Erfordernis einer demokratischen Legitimation des Normenschaffens, ÖZW 2009, 40.

Die rechtlichen Grundlagen der Übertragung der technischen Normung an das österreichische Normungsinstitut finden sich im Normengesetz 1971, BGBl 1971/240.<sup>26</sup> Das österreichische Normungsinstitut ist ein gemeinnütziger Verein. Es sieht sich selbst als eine „neutrale und unabhängige Dienstleistungsorganisation“.<sup>27</sup> Es ist also mehr Unternehmen als gemeinnütziger Verein, spricht es etwa auf seiner Website von „Unternehmensprofil“. Dies spiegelt sich auch in der Tochter des Vereins, der „Austrian Standards plus GmbH“ wider. *Holoubek* verweist in Hinblick auf die Funktion des Normungsinstituts auf die deutsche Literatur und bezeichnet diese als „regulierte Selbstregulierung“,<sup>28</sup> womit die „autonome Tätigkeit im gesellschaftlichen Bereich“ sowie die „besondere Rechtsbeziehung zwischen ON und dem Bund“ zum Ausdruck kommen sollen.<sup>29</sup>

Der Einsicht der Regulierung folgt offenbar keine Regulierungsnotwendigkeit durch den Staat. Das NormenG 1971 hätte zwar das Potential, ein Wirtschaftsaufsichtsregime vorzusehen – diese Möglichkeit wurde allerdings nicht wahrgenommen.<sup>30</sup> Auch sind – selbst wenn es sich weder um Beleihung noch Indienstnahme handeln soll – Ingerenz- und Verantwortlichkeitsstrukturen geboten, die das NormenG 1971 nicht erfüllt. Diesbezüglich ist die Rsp der 1990er Jahre zu unabhängigen Kollegialbehörden ebenso fruchtbar zu machen<sup>31</sup> wie die Rsp in Bezug auf Beleihung. Die signifikante Rechtsbeziehung zwischen Normungsinstitut und Staat gebietet auch eine intensive Aufsicht.

Als besonders problematisch ist die scheinbar demokratische Legitimation der Normung als „Regulierte Selbstregulierung“ zu bezeichnen:

Zum einen wird mit diesem Konzept der Eindruck erweckt, dass die Normung eine Art „Selbstverwaltung“ darstellt – dies ist sie aber nicht. Die technischen Vorgaben, die durch die Normung festgelegt werden und durch den Gesetzgeber zu allgemeinen Vorgaben erhoben werden, regeln eben nicht nur Angelegenheiten im bloßen Interesse der UnternehmerInnen, sondern sowohl der Allgemeinheit, also etwa auch der KonsumentInnen, LieferantInnen und ArbeitnehmerInnen im Besonderen. Darüber hinaus folgt Selbstverwaltung als verfassungsrechtliches Konzept demokratischen Strukturen und Standards, die die Normung nicht erfüllt.<sup>32</sup> Normung ist daher nicht bloße Selbstregulierung und kann auch aus demokratischer Sicht nicht als Selbstverwaltung light verstanden werden.

26 Die relevanten Problemstellungen werden im NormenG 1971 nicht angesprochen. Es ist vielmehr eine gesetzliche Privilegierung anstatt einer Regulierung des Normenwesens damit verbunden.

27 Siehe <http://www.austrian-standards.at/as-wirueberuns.html> (abgefragt am 22.1.2013).

28 Siehe *Schmidt-Aßmann*, Regulierte Selbstregulierung als Element verwaltungsrechtlicher Systembildung, Die Verwaltung 2001, Beih 4, 253ff.

29 Siehe *Holoubek*, Technisches Sicherheitsrecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht II (2007) 451 (468).

30 Auch wäre eine Liberalisierung des Normungswesen anzudenken. Es könnten dann unterschiedliche Institute Standards anbieten und den Unternehmen würden sodann unterschiedliche Standards zur Verfügung stehen.

31 Siehe etwa VfSlg 15.427/1999; 15.886/2000; 17.961/2006; 18.973/2009.

32 Siehe zur demokratischen Dimension der Selbstverwaltung *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung, JRP 2008, 91 (97).

Zum anderen suggeriert „Regulierte Selbstregulierung“ in sprachlicher Verdopplung die Regulierung einer Materie, also die Einschränkung der unternehmerischen Möglichkeiten durch staatliche Vorgaben. Dies ist aus einer Perspektive richtig, in denen überhaupt keine staatlichen Vorgaben bestehen.<sup>33</sup> Normung legt technische, soziale und politische Standards fest, deren Einhaltung eine Beschränkung bedeuten. Ist aber die Ausgangssituation nicht die völlige Regelungsfreiheit, sondern die staatliche Determinierung unternehmerischen Handelns, so ist die Normung nicht als Regulierung, sondern als De-Regulierung zu identifizieren. Normung ist damit nicht als „Regulierte Selbstregulierung“, sondern als unternehmensorientierte, de-regulierende Privilegierung zu qualifizieren. Es soll an dieser Stelle nicht für die Abschaffung technischer Normung argumentiert und die funktionelle Bedeutung technischer Standards für die Gesellschaft nicht unterschätzt werden. Es verbleibt aber bei stetig wachsender Bedeutung von Normung als technokratischer Rechtssetzung Privater die Notwendigkeit einer stärkeren demokratischen Einbettung aber auch Begrenzung von technischer Normung. Ansatzpunkte dafür gäbe es viele: von der gleichberechtigten Einbindung und zwingenden Berücksichtigung anderer gesellschaftlicher Gruppen über die zwingende kostenlose Veröffentlichung der technischen Standards im Internet<sup>34</sup> bis hin zur Verantwortlichkeit von Verfassern der Normung und einer intensiven staatlichen Kontrolle. Es ist also vielmehr die Normung zu regulieren, als der Normung die Regulierung der Gesellschaft zu überlassen.

#### 4. Expansion der Technokratie

Die technokratische Rechtssetzung Privater dynamisiert sich. Das Erfolgsmodell der technischen Normung entwickelt sich im Unternehmensbereich hin zu einer sozialen Standardisierung. Als Beispiel dafür können die Entwicklungen im Bereich gesellschaftlicher Verantwortlichkeit von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) dienen.<sup>35</sup> Die grundsätzliche Überlegung der Corporate Social Responsibility birgt große Chancen in sich.<sup>36</sup> Über die staatlichen und gesetzlichen Standards hinaus ermöglicht CSR eine Unternehmenskultur, die die Bedingungen ihrer eigenen Angestellten und der darüber hinausgehenden gesellschaftlichen Umwelt als zentralen Teil ihres eigenen Vorteils und damit letztlich auch des Gewinns des Unternehmens begreift. Die Freiwilligkeit der CSR nimmt die Unternehmen selbst in die Pflicht zu beweisen, dass sie den genannten Anspruch ernst nehmen und auch in der Lage sind, die Umsetzung von CSR im Unternehmen nach außen sichtbar zu machen.

Diesen Chancen der CSR stehen aber auch Risiken gegenüber. Diese bestehen vor allem darin, dass CSR als Label verwendet wird, das nicht die entsprechende Verbesserung der

---

33 Siehe *Busch*, Standards, Law, and Governance, 25 (3) Journal of Rural Social Sciences 2010, 56ff.

34 Siehe kritisch zu einer kostenlosen Veröffentlichung von Normen *Korinek*, ÖZW 2009, 40 (44).

35 Siehe etwa *Eberhard ua* (Hrsg), Corporate Social Responsibility and Social Rights (2010).

36 Siehe *Crouch*, Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus (2011) 189ff.

sozialen Lage der MitarbeiterInnen bewirkt. Umso problematischer wird aber CSR, wenn aufgrund der freiwilligen Selbstverpflichtung der Unternehmen die staatlichen Standards reduziert oder ersetzt werden.<sup>37</sup> Durch freiwillige, private Standardsetzung von arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen können rechtsstaatliche und demokratische Rahmenbedingungen nicht erfüllt werden. Schließlich ist der Normsetzungsprozess selbst fragwürdig. Dabei sind Transparenz, Beteiligung von ArbeitnehmerInnenseite sowie weiterer Stakeholder jenseits der Wirtschaftsvertretung und öffentliche Zugänglichkeit von besonderer Bedeutung.

Ausgehend von der internationalen Standardisierung von CSR durch die ISO 26.000 wurde in Österreich der Standard ONR 192500 entwickelt, der nicht nur als unverbindlicher Leitfaden – wie die ISO 26.000 – konzipiert ist, sondern der Zertifizierung zugänglich gemacht wurde und damit einen erhöhten Anspruch auf Einhaltung erhebt. Die Zertifizierung ist der nächste Schritt in Richtung verstärkter rechtlicher Relevanz von CSR in Österreich.

Auch wenn der CSR Standard ONR 192500 ein Dokument voller guter Ideen, die in einem sozialen Rechtsstaat zu einem Großteil ohnedies staatlich gewährleistet sind, darstellt, ist dieser zertifizierbare Standard aus demokratischer Sicht zu problematisieren. Wenn Unternehmen diese Werte in ihre Unternehmensstruktur freiwillig vertieft integrieren, ist dies begrüßenswert. Wenn damit aber rechtliche Standards gesetzt werden, sind diese Regelungen unterkomplex. Es werden in einem Dokument Themen zusammengefasst, die sich innerstaatlich in vielen Gesetzen und Dokumenten widerspiegeln: Siehe dazu etwa Pkt 3.2.2 der ONR 192500: „Die Organisation ermittelt die Anforderungen der Anspruchsgruppen ... und berücksichtigt dabei alle nachfolgenden Kernthemen gesellschaftlicher Verantwortung: a) Organisationsführung, b) Menschenrechte, c) Arbeitspraktiken, d) Umwelt, e) faire Betriebs- und Geschäftspraktiken, f) Konsumentenbelange und g) Einbindung und Entwicklung der Gemeinschaft, und untersucht mögliche Handlungsfelder.“

Es stellt die ONR 192500 bestenfalls eine überblicksartige Zusammenstellung von relevanten Themen dar. Eine inhaltliche Umsetzung durch Unternehmen scheitert an der Breite der Themen (inklusive Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Arbeits- und Sozialrecht sowie Umweltrecht) und an der mangelnden Effektivität einer solchen „technischen“ Norm. Mit einer „technischen“ Norm hat die ONR 192500 ohnedies nichts mehr zu tun. Es handelt sich – ähnlich einer innerstaatlichen Verfassung – um ein Gesamtkonzept für rechtsstaatliche und soziale Werte eines Unternehmens. An diesen Gedanken anschließend müsste daher eine Vielzahl von weiteren Dokumenten folgen, die die einzelnen Bereiche konkretisieren und mit konkreten Handlungspflichten ausstatten. Wür-

---

<sup>37</sup> Siehe *Hammer/Lukas*, Internationale Menschenrechte als Schutzansprüche gegenüber wirtschaftlicher Macht, JRP 2005, 173 sowie *Kocher*, Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen?, *juridikum* 2012, 65 (74).

de man aber diesen Bereich der freiwilligen Selbstverpflichtung den Unternehmen überlassen, so hätten sich der Nationalstaat, aber auch die internationalen Staatenverbände (beinahe) selbst abgeschafft, da die Unternehmen die Staatsaufgaben übernehmen würden.

Die volle Effektivität hat Corporate Social Responsibility bisher weder global noch national entfaltet. Konzeptionell bedeutet CSR aber eine Verlagerung von arbeits- und sozialrechtlichen und sonstigen verwaltungsrechtlichen Regelungsstandards in die Unternehmenskultur und damit eine Reduktion staatlicher Steuerung dieses rechtlichen Funktionsbereichs. Die Entwicklung arbeits- und sozialrechtlicher Standards durch „technische Normsetzung“ ist als besonders problematisch zu betrachten: dies sowohl aus demokratischer als auch aus rechtsstaatlicher Sicht. Daran ändern Freiwilligkeitsregime, Soft Law-Konzepte und die Betonung der rechtlichen Nichtverwertbarkeit dieser Standards nichts, sind sie doch Kern des Problems. Die ONR 1925000 zeigt mit der Zertifizierbarkeit bereits in Richtung Rechtserheblichkeit.

Die Bewertung von sozialen Fragen als technische Standards impliziert eine Verschiebung von Staatsaufgaben vom (trans-)staatlichen Gesetzgeber und Rechtssetzer auf private Unternehmen. Es zeigt aber gleichzeitig das volle Potential der Technokratie. Aus gesellschaftlichen Fragen werden technische Fragen, die im Rahmen der technokratischen Rechtssetzung durch private Interessenvertreter der Unternehmen effizient, rational und effektiv gelöst werden sollen. Mit einer Demokratie unter Einbeziehung der betroffenen Gesamtbevölkerung, Transparenz und Diskussion in der Öffentlichkeit sowie der Verantwortlichkeit von Rechtssetzung und Rechtsvollziehung hat dies nichts mehr zu tun.<sup>38</sup>

## 5. Technokratische Legitimation

Die Substitution staatlicher Regulierung durch technokratische Rechtssetzung Privater erscheint keineswegs abgeschlossen. Während im Bankenrecht aufgrund des Kollapses des Systems Regulierungsbemühungen – mit eigenständiger Problematik – bestehen, ist eine Trendumkehr bei der Rechtssetzung Privater nicht zu identifizieren. Eine Krise der Demokratie ist damit unmittelbar verbunden: es kommt zu einer Verlagerung der Rechtssetzung weg von demokratisch gewählten oder verantwortlichen Institutionen hin zu privaten Unternehmen oder Interessengruppen, die oft nicht einmal in der öffentlichen Diskussion stehen.

Demokratische Legitimation wird durch technokratische Legitimation ersetzt. Als ein Beispiel der organisatorischen Unabhängigkeitsstellung von Entscheidungsgewalt ist an die Rsp des VfGH Ende der 1990er Jahre zu denken. Um die Legitimation – trotz demo-

---

<sup>38</sup> Siehe als Plädoyer für die Demokratie *Hochbuth*, Verteidigung der Demokratie gegen ein irreführendes Finanzwesen, in *Hochbuth* (Hrsg.), Rückzug des Staates und Freiheit des Einzelnen. Die Privatisierung existenzieller Infrastrukturen (2012) 271.

kratischer Bedenken – der weisungsfreien Telekom-Control-Kommission zu argumentieren, führte der VfGH ua aus: „Die Einrichtung der Telekom-Control-Kommission als weisungsfreie Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag iSd Art 133 Z4 B-VG ist angesichts der Eigenart des ihr zugewiesenen Sachbereiches noch zulässig. Handelt es sich doch bei den Regulierungsaufgaben im Bereich der Telekommunikation um einen weitgehend neuen Verwaltungsbereich, dessen Bewältigung einerseits nicht nur juristischen und wirtschaftlichen, sondern in hohem Maß auch technischen Sachverstand ... erfordert.“<sup>39</sup> Wie im staatlichen Organisationsrecht, so zeigt sich nun auch im Bereich der Handlungsformen, dass sich das Verwaltungsrecht zunehmend technokratisch und abnehmend demokratisch legitimiert.

Dr. Konrad Lachmayer ist selbständiger Wissenschaftler und lehrt als Privatdozent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien; konrad@lachmayer.eu.

---

39 Siehe etwa VfSlg 15.427/1999, 15.886/2000, 16.048/2000.

# Parlamente unter Druck. Die Rückkehr des direktdemokratischen Marktplatzes

Tamara Ehs/Nino Willroider

---

## 1. Einleitung

Auf alten und neuen Foren regen sich Wünsche nach „echter Demokratie“: Fordern die Indignados auf der Plaza del Sol „¡Democracia real YA!“, so formulieren zivilgesellschaftliche Organisationen übers Internet ihre Vorstellung von *mehr demokratie!*. Gemein ist ihnen ihr Protest gegen die gefühlte Fiktion von Demokratie. Sie weisen mit ihren Forderungen auf die Auszehrung der repräsentativen Demokratie und der politischen Parteien hin. Die Antwort auf dieses Unbehagen in der postmodernen Demokratie wird immer öfter in der direkten Partizipation gesucht.

Der vorliegende Artikel befasst sich mit der Frage, ob die direkte Demokratie einen Ausweg aus der Krise bieten kann oder in eine Sackgasse führt. Wir werfen hierfür zunächst einen Blick in die österreichische Verfassungsgeschichte und setzen uns hinsichtlich der (fehlenden) Tradition direkter Demokratie mit dem Demokratieverständnis des B-VG auseinander. Sodann untersuchen wir die Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischer Reformen in Österreich, wo direkte Demokratie bislang vor allem auf Ebene der Gemeinden stattfindet, und weiten den Blick auf die europäische Ebene. Unsere Analyse aktueller Reformvorschläge betont dabei stets das Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und stellt die Frage nach den (grund-)rechtlichen Implikationen von Volksentscheiden.

Unter „direkter Demokratie“ verstehen wir nach Andreas Kost „alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, die durch stimmberechtigte Bürger\_innen eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen.“<sup>1</sup>

## 2. Geschichtliche Entwicklung direkter Demokratie in Österreich

Artikel 1 B-VG (BGBl 1/1930) besagt: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Im Kommentar zum B-VG orteten Hans Kelsen, Georg Froeh-

---

1 Kost, Direkte Demokratie (2008) 10.



lich und Adolf Merkl jedoch einen gewissen Widerspruch innerhalb dieser Bestimmung, weil nämlich das Recht gar nicht unmittelbar vom Volk ausgehe, sondern – von gewissen Ausnahmen der direkten Demokratie abgesehen – durch den Nationalrat und die Landtage gesetzt würde.<sup>2</sup> Tatsächlich spiegelt sich hierin das Demokratieverständnis des B-VG wider: Demokratie ist ein Verfahren, um gesellschaftliche Interessengegensätze in Form von Kompromissen verhandelnd einem Ausgleich zuzuführen. Diese Verhandlungen benötigen ein stabiles, also institutionalisiertes Forum, auf dem die unterschiedlichen Interessen vorgebracht werden können, um das Aufeinandertreffen der politischen Gegensätze zu rationalisieren: das Parlament. Die moderne Demokratie ist daher gemäß Kelsen „notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat“<sup>3</sup> – also eine parlamentarische, indirekte Demokratie.

Dementsprechend wies das B-VG bis zur Novellierung 1929 eine radikalparlamentarische Prägung auf und öffnete sich auch später nur zögerlich der unmittelbaren Demokratie. Dennoch hatte es bereits bei seiner Entstehung Versprechen und Forderungen direktdemokratischer Elemente gegeben. Schon in der so genannten Märzverfassung von 1919 war niedergelegt, künftig ein generelles, verpflichtendes Volksreferendum bei jeglicher Verfassungsänderung einzuführen (StGBI 179/1919) – was durch die endgültige Verfassung aber nie eingelöst wurde. Insbesondere die Christlichsozialen und die Deutschnationalen hatten in ihren Verfassungsentwürfen jedoch festgehalten, dass die gesetzgebende Gewalt entweder vom Volk durch die Volksabstimmung, oder auf repräsentativem Wege durch die Volksvertretung ausgeübt wird. Außerdem war in ihren Vorschlägen und in jenen, die aus den Bundesländern kamen, die notwendige Unterstützer\_innenanzahl für Vetoreferenden stets sehr niedrig angesetzt.<sup>4</sup>

Der extreme Parlamentarismus des B-VG 1920, der das obligatorische Referendum überaus einschränkte, war vor allem auf den Einfluss der Sozialdemokratie zurückzuführen. Laut den Kommentatoren lag der Grund in den Erfahrungen, „*die man in der Schweiz mit diesem Institut gemacht hat. Insbesondere die konservative Tendenz der Volksabstimmungen hat [die Sozialdemokratie] diesem Institut nicht allzu geneigt gemacht. Dazu kam noch die Rücksicht auf das Bedürfnis einer raschen Gesetzgebung, wie sie die gegenwärtige Zeit braucht*“.<sup>5</sup> Erst nach dem Ausscheiden der Sozialdemokratie aus der Regierung wurden Anfang März 1921 Regierungsvorlagen über die konkrete Regelung von Volksbegehren und Volksabstimmungen eingebracht. Zwar gab es ab Juni 1921 das Volksbegehrensgesetz (BGBI 367/1921), doch für weitere detaillierte Regelungen bedurfte es noch eines weiteren Jahrzehnts (BGBI 297/1929 Volksabstimmungsgesetz und BGBI 181/1931 Volksbegehrensgesetz). Die B-VG-Novelle 1929 brachte in Art 60 Abs 6 B-VG neben der Direktwahl des Bundespräsidenten auch die Möglichkeit einer Volksabstimmung zu dessen Absetzung.

2 Vgl Kelsen/Froeblich/Merkl (Hg), Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922/2003) 65.

3 Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929) 20.

4 Der Tiroler Verfassungsentwurf aus dem Jahr 1919 verlangte zB in Artikel XXV gar nur 50.000 Unterstützungserklärungen für ein Vetoreferendum.

5 Kelsen/Froeblich/Merkl (1922/2003) 121.

Angesichts der tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Änderungen gab es auch Überlegungen, diese selbst einer Volksabstimmung zu unterwerfen – wovon aber angesichts der innenpolitisch angespannten Lage letztlich Abstand genommen wurde.

Im autoritären Dollfuß-Schuschnigg-Regime wurde mit dem Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934 (BGBl 255/1934) zunächst die im B-VG vorgesehene Volksabstimmung bei Gesamtänderung der Bundesverfassung beseitigt. In der Maiverfassung 1934 (BGBl 1/1934) war das Volksbegehren dann nicht mehr vorgesehen und die Volksabstimmung stellte nur mehr ein fakultatives Referendum ausschließlich auf Antrag der Bundesregierung dar. Diese „plebiszitäre“ Gesetzgebung, die auch die ordentlichen Gesetzgebungsorgane umgehen konnte, spielte allerdings in der Praxis keine Rolle. Selbst die von der Regierung für den 13. März 1938 angeordnete Volksbefragung über die Unabhängigkeit Österreichs fand bekanntlich nicht mehr statt; dafür jedoch die im Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich vom 15. März 1938 vorgesehene Volksabstimmung, und zwar am 10. April 1938 im Sinne eines Plebiszits über den „Anschluss“.

Nach dem Zweiten Weltkrieg vertrat die neue Bundesregierung die Meinung, dass das Volksabstimmungsgesetz 1929 und das Volksbegehrensgesetz 1931 außer Kraft getreten seien. Erst in den 1950er Jahren gab es wieder eine zögerliche Aufnahme des Themas „direkte Demokratie“. Im Februar 1952, April 1955 und November 1956 waren Regierungsvorlagen für ein Volksbegehrensgesetz und Volksabstimmungsgesetz eingebracht worden. Es sollte für ein neues Volksabstimmungsgesetz aber noch bis 1958 (BGBl 13/1958), und für ein neues Volksbegehrensgesetz gar bis 1963 (BGBl 197/1963) dauern.

### 3. Reformvorschläge und Reformen in der Zweiten Republik

Erst 44 Jahre nach der Beschlussfassung über die österreichische Bundesverfassung 1920 fand das erste bundesweite Volksbegehren statt.<sup>6</sup> Es handelte sich um das von Hugo Portisch lancierte Rundfunkvolksbegehren 1964. In den darauffolgenden Jahren wurde von Volksbegehren allerdings nur wenig Gebrauch gemacht – als Initiator\_innen traten die beiden Großparteien sowie ihnen nahestehende Organisationen auf (Einführung der 40-Stunden-Woche 1969, Abschaffung der 13. Schulstufe 1969, Schutz des menschlichen Lebens 1975).<sup>7</sup> Vielmehr beharrte das politische System auf dem Weg der repräsentativen Demokratie, den einst vor allem die Sozialdemokratie eingeschlagen hatte. Das sollte sich erst mit der erstarkenden Umwelt- und Ökologiebewegung der 1980er Jahre ändern. Mit und nach der ersten bundesweiten Volksabstimmung (AKW Zwentendorf

---

6 Vgl. Neisser, *Demokratiereform in Österreich: Potenziale und Instrumente*, in *Pelinka/Plasser/Meixner* (Hg.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie* (2000) 423.

7 Um dies zu ändern, wurden 1973 die Zugangsbedingungen novelliert. Gemäß BGBl 344/1973 waren nicht mehr 30.000 Unterschriften, 15 Mitglieder des Nationalrates oder mindestens jeweils ein Fünftel der Landtage dreier Länder für die Lancierung notwendig, sondern nur mehr 10.000 Unterschriften, acht Abgeordnete oder jeweils vier Mitglieder dreier Landtage.

1978) setzte eine Politisierung der Gesellschaft ein, die weitere Volksbegehren nach sich zog (u.a. zwei Volksbegehren für und gegen das AKW Zwentendorf 1980, Erhaltung der Hainburger Au 1985). 1981 wurde außerdem das Erfordernis von 200.000 Unterschriften für eine Behandlung im Nationalrat auf 100.000 gesenkt. Unter ihrem neuen Parteichef Jörg Haider entdeckte die FPÖ das Volksbegehren für sich als Oppositionsinstrument (Anti-Privilegien 1987, Sicherung der Rundfunkfreiheit 1989, „Österreich zuerst“ 1993, etc.). Auch die Grünen als basisdemokratisch organisierte Bewegung erkannten bald die Möglichkeiten eines Volksbegehrens (EWR-Beitritt 1991, Tierschutz 1996, Gegen Gentechnik 1997, etc.).

In den 1990ern Jahren etablierten sich auf Bundesebene die Elemente direkter Demokratie folglich vor allem als Mittel der Oppositionsparteien und wurden für den politischen Wettbewerb dabei auch instrumentalisiert. Auf Basis dieser Erfahrung wurde 1998 die Möglichkeit abgeschafft, Volksbegehren von Landtags- oder Nationalratsabgeordneten einzuleiten. Wie Daten des Bundesministeriums für Inneres zeigen, erreichte diese Reform aber lediglich eine juristische, keine realpolitische Zäsur: statistisch betrachtet liegt nämlich nach wie vor ein Überhang von sogenannten „Parteienvolksbegehren“ respektive von Volksbegehren mit Parteinähe gegenüber den zivilgesellschaftlich initiierten vor.<sup>88</sup> Den Oppositionsparteien dient diese plebiszitäre Strategie dazu, auf die Regierung zusätzlichen Druck auszuüben – hier sei als Beispiel etwa das „Korruptionsvolksbegehren“ der Grünen vom November 2012 genannt. Aber auch die Bundesregierung benutzt das Instrument, um eigene Entscheidungen nachhaltiger legitimieren zu können – hierzu sei auf die Diskussionen rund um die erste bundesweite Volksbefragung im Jänner 2013 zur Abschaffung der Wehrpflicht verwiesen.

Abgesehen von der medialen Aufmerksamkeit war den Volksbegehren – obwohl die Hürde von 100.000 Unterschriften bis auf zwei der seit 1981 durchgeführten 29 Referenden alle überwinden konnten – kaum Erfolg beschieden. Von den 36 bislang eingeleiteten Volksbegehren führte bisher nur rund ein Drittel zu einem Gesetzesbeschluss. Der Grund ist wohl darin zu suchen, dass es sich meist um eine Initiative der Opposition handelte und solche durch die Regierung nicht mit einer Umsetzung belohnt werden.

Trotz einiger Reformen und trotz der regen Verwendung plebiszitärer Instrumente durch Parteien ist Österreich hinsichtlich der Nutzung seiner direktdemokratischen Elemente somit nach wie vor ein „Land der vorsichtigen Demokratie“<sup>9</sup>: Auf Bundesebene gab es in der Zweiten Republik lediglich zwei Volksabstimmungen (1978 über die Nutzung der Atomenergie [„Zwentendorf“] und 1994 über den Beitritt Österreichs zur EU), die Anzahl der Volksbegehren beträgt bislang 36. Die allererste Volksbefragung, deren Möglichkeit als politischer Kompromiss und Zugeständnis an die Demokratisierungsdebatte

---

8 *Bundesministerium für Inneres*, Auflistung aller Volksbegehren der Zweiten Republik, [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbegehren/Alle\\_Volksbegehren.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx) (5.3.2013).

9 *Karlhofer*, Land der vorsichtigen Demokratie, *Österreichische Gemeindezeitung* 2012, 14.

im Jahr 1989 eingeführt wurde,<sup>10</sup> fand im Jänner 2013 über die Wehrpflicht statt. Anders als auf Bundesebene gestalten sich die Möglichkeiten und praktischen Anwendungen direktdemokratischer Elemente auf Länderebene. In Vorarlberg, Salzburg, Tirol und Kärnten hatte es bereits in der Ersten Republik nicht bloß Möglichkeiten zur Bürgerpartizipation gegeben, sondern diese wurden auch rege wahrgenommen. Schon während der Friedensverhandlungen in Paris 1919 war es in Vorarlberg zu einer ersten Abstimmung über einen möglichen Anschluss an die Schweiz gekommen. 1920 wurde im südlichen Kärnten aufgrund des Staatsvertrags von St. Germain eine Volksabstimmung über die Zugehörigkeit der slowenisch dominierten Gebiete zu Österreich durchgeführt. 1921 schließlich hatten die Landtage der Länder Tirol und Salzburg gegen den Willen des Bundes und entgegen der Bestimmung des Staatsvertrags von St. Germain das Volk über den Anschluss an Deutschland abstimmen lassen.<sup>11</sup>

In den übrigen Ländern kam es erst ab den 1970er Jahren zu einer Aufwertung der direkten Demokratie. Im Gefolge der Verfassungsautonomiediskussionen wurde in den östlichen und südlichen Bundesländern vermehrt die Chance der Bürgerbeteiligung an der Landesgesetzgebung etabliert, in Oberösterreich 1971, in Kärnten 1975, in Wien 1978, in Niederösterreich 1979, im Burgenland 1981 und in der Steiermark 1986. Die Steiermark verfügte über das modernste direktdemokratische Repertoire, weswegen seither alle Länder begannen, sich an diesem zu orientieren. Neben jenen Mitteln, die auch auf Bundesebene zur Verfügung stehen, können die Länder heute Volksbefragungen in Sachen der Landesvollziehung (außer Wien, dort auf Gemeindeebene) durchführen und sehen Landesgesetzesinitiativen sowie Volksinitiativen in Vollzugsangelegenheiten vor.<sup>12</sup> Auf Grundlage von Art 117 Abs 8 B-VG fand ebenso auf Gemeindeebene seit den 1980er Jahren ein kontinuierlicher Ausbau direkter Demokratie statt. Klaus Poier und Martin Dolezal identifizierten in ihrer laufenden Erhebung für die Jahre 1945 bis 2010 bislang 606 direktdemokratische Verfahren auf Gemeindeebene, wovon die überwiegende Mehrzahl in den letzten 20 Jahren durchgeführt wurde.<sup>13</sup> Angesichts der insgesamt 2.357 Gemeinden ist aber auch diese Anzahl eher gering – vor allem im Vergleich zur in Debatten oft als Vorbild herangezogenen Schweiz.

#### 4. Exkurs: Vorbild Schweiz?

Das schweizerische Modell ist nicht einfach auf Österreich übertragbar, basiert es doch auf einer langen Tradition obligatorischer und fakultativer Referenden mit einer weitgehenden Autonomie der Kantone und Gemeinden. Die direkte Demokratie eröffnet den Schweizer\_innen zwar eine niederschwellige Partizipationsmöglichkeit und unterwirft

---

10 Vgl. *Ucakar*, Wahlrecht und politische Legitimation: Nationalrats-Wahlordnung 1992 (1995).

11 Vgl. *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden (2010) 33.

12 ebda.

13 *Poier/Dolezal*, Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden (2012).

die Regierenden einer permanenten Kontrolle, aber auch die Eidgenossenschaft kommt nicht ohne eine starke Stellung des Bundesparlaments aus – daher spricht die Staatslehre von einer „halb-direkten Demokratie“. Dass im langjährigen Durchschnitt nur gegen rund 7% der Bundesbeschlüsse das fakultative Referendum ergriffen wurde, bestätigt die Einbettung der direkten Demokratie in einen grundsätzlich repräsentativen Rahmen. Insbesondere das fakultative Referendum hat maßgeblich zur Entstehung des schweizerischen Konkordanzmodells, also der Konzentrationsregierung beigetragen: Um die systematische Obstruktionspolitik seitens referendumsfähiger Gruppen (v.a. der Oppositionsparteien) zu verhindern, werden diese eingebunden und soweit erforderlich in die Regierung kooptiert oder zumindest im Rahmen des parlamentarischen Prozesses berücksichtigt.<sup>14</sup> Ein Szenario, das unter Umständen auch in Österreich denkbar wäre, so die Möglichkeiten der direkten Demokratie gestärkt würden.

Zuletzt kam das schweizerische Vorbild jedoch in Misskredit, weil seit Annahme einer Volksinitiative im November 2009 das Verbot des Minarettbaus in der Verfassung in Art 72 Abs 3 festgeschrieben ist. Doch die schweizerische Bundesverfassung trifft in Art 139 Abs 3 Vorkehrungen bezüglich unzulässiger Volksinitiativen<sup>15</sup> und ist zudem an Verträge wie die EMRK gebunden. In sämtlichen aktuellen österreichischen Debatten werden noch zusätzliche inhaltliche Schranken für direktdemokratische Instrumente gefordert, zumal die Empirie für die Schweiz bestätigt, dass Parlamente prinzipiell minderheitenfreundlicher entscheiden als das Volk.<sup>16</sup> Dennoch muss gerade beim Negativbeispiel Minarettverbot mit Blick auf Österreich darauf hingewiesen werden, dass in zwei Bundesländern die gleiche Ausgangsposition herrscht – hier jedoch auf parlamentarischer Ebene zu gesetztem Recht wurde. Seit 2008 besteht in Vorarlberg und Kärnten de facto ein Bauverbot für Moscheen und Minarette, indem das Ortsbildpflegegesetz sowie die Bau- und Raumordnungsgesetze geändert wurden.

## 5. Aktuelle Reformdiskussionen in Österreich

Forderungen nach der Einführung mehrerer direktdemokratischer Elemente gab es in Österreich seit den 1980er Jahren immer wieder. Erst in den letzten Jahren kam in diese Diskussion neuer Schwung:<sup>17</sup> Im Oktober 2011 brachten Nationalratsabgeordnete der Grünen einen Entschließungsantrag (1689/A(E) 24. GP) für eine zwingende Volksabstimmung nach ausreichend unterstützten Volksbegehren (= „Volksgesetzgebung“: Bürger\_innen sollen ein Gesetz initiieren und bei entsprechend hoher Unterstützung darüber

---

14 Vgl. *Marxer/Pällinger*, Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein (2006) 28.

15 Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

16 Vgl. *Christmann*, Damoklesschwert Referendum?, *Swiss Political Science Review* 2010, 1.

17 Zum Folgenden vgl. *Ehs/Willroider*, Forderungen und aktuelle Ideen zur Reform des österreichischen Parlamentarismus, *Informationen zur Politischen Bildung* (2012) 37.

abstimmen können) und für ein Vetoreferendum (Bürger\_innen sollen das Recht haben, auf Bundes- und Landesebene innerhalb einer bestimmten Frist eine Volksabstimmung über einen gefassten Gesetzesbeschluss auszulösen) ein. Außerdem forderten sie, dass sich Volksbegehren auch auf Vollzugsakte, wie z.B. auf den Erlass einer Verordnung richten können, sowie die Initiierung einer Volksbefragung als Bürgerrecht. Ähnlich lauteten die Positionen der FPÖ: Im Feber 2012 stellten FP-Nationalratsabgeordnete einen Entschließungsantrag zur Einführung einer Volksinitiative zur Gesetzgebung und einer Volksbefragung als parlamentarisches Minderheiten- und Bürgerrecht.

Teile der ÖVP nahmen diese Ideen auf und erstellten im April 2012 das Reformkonzept *Demokratie.Neu*. Darin findet sich etwa der Vorschlag einer Volksinitiative, d.h. eines Volksbegehrens, das ab einer Unterschriftenanzahl von 10 Prozent der Wahlberechtigten (ca. 650.000 Personen) eine verpflichtende Volksabstimmung nach sich ziehen und damit für den Gesetzgeber bindend wirken soll. Karl Ucakar wies unlängst augenzwinkernd darauf hin, dass die ÖVP dies aber doch bereits seit 1988 fordere, also „seit der Geburt des damit berühmt gewordenen Staatssekretärs“.<sup>18</sup>

Die SPÖ sprach sich bis vor kurzem für bindende Volksbefragungen und bindende Volksabstimmungen aus, wenn ein Drittel der Wahlberechtigten (bei Verfassungsthemen die Hälfte der Wahlberechtigten) am Volksbegehren teilnimmt.

Einige dieser Ideen sind von den Regierungsparteien Ende Dezember 2012 in einem kleinen „Demokratiepaket“ verwirklicht worden: Die oben beschriebene Parlamentarische Bürgeranfrage wird Realität und der Zugang zu Volksbegehren durch elektronische Stimmabgabe erleichtert. Außerdem wurde das Vorzugsstimmensystem erweitert.

Bereits verwirklicht und auch den Österreicher\_innen zur Verfügung stehend ist jedenfalls seit 1. April 2012 die Europäische Bürgerinitiative (EBI). Sie gestattet Unionsbürger\_innen, die Europäische Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse (Verbands- und Organkompetenz) gesetzgebend tätig zu werden. Hierfür müssen innerhalb eines Jahres 1 Million Unterschriften aus mindestens einem Viertel (also aktuell sieben) der Mitgliedstaaten gesammelt werden. Für die Mindestanzahl von sieben Mitgliedstaaten werden zudem nur Staaten berücksichtigt, in den die Unterstützer\_innenzahl einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Für Österreich sind dies aktuell 14.250 Unterzeichner\_innen. Ist diese Hürde genommen, erfolgt eine Anhörung im EU-Parlament, sodann eine Diskussion mit der EU-Kommission, wobei der/die Sprecher\_in der Initiative Rederecht hat. Zuletzt entscheidet die EU-Kommission, ob der Vorschlag übernommen und ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird.

Die EBI wird von Einigen als bahnbrechend bezeichnet, weil mit ihr eine neue politische europäische Öffentlichkeit entstehen könnte. Andere sehen in ihr ein zahnloses Instrument, das keinen wirklich gestaltenden Einfluss ermöglicht.<sup>19</sup> Ihr österreichisches Pen-

---

18 Ucakar, Politische Parteien und Politische Partizipation, *politix* 32/2012, 10.

19 Vgl. Ehs, A European People, in: Kaufmann/Pichler (Hg), *The European Citizens' Initiatives* (2010), 99.

dant ist das ebenfalls nicht rechtsverbindliche Volksbegehren. Aufgrund der Verfahrensdauer wird man erst nach dem April 2013 ein Zwischenresümee über Fortgang und Erfolg der ersten Europäischen Bürgerinitiativen ziehen können.

## 6. Cui bono?

Die Ausweitung direktdemokratischer Instrumente hätte Rückwirkungen auf sämtliche Aspekte der Politik: strukturbildend auf das institutionelle Gefüge (polity), auf die Art und Weise der staatlichen Aufgabenerfüllung (policy) sowie auf die Konfliktführung und Entscheidungsfindung (politics). Laut dem schweizerischen Politologen Adrian Vatter lässt sich folgende Liste an Pro- und Contraargumenten anführen:<sup>20</sup>

### Pro

- Wenn Bürger\_innen selbst entscheiden und direkt in die Verantwortung genommen werden, sind sie eher bereit, die Folgen ihrer Entscheidung zu tragen.
- Direkte Demokratie steigert die Nachfrage nach sachlicher Information, der die Medien entsprechen müssen.
- Die Menschen interessieren sich mehr für Politik und informieren sich besser. Direkte Demokratie ist politische Bildung.
- Durch die direkte Abstimmung des Volkes erhöht sich die Legitimation politischer Entscheidungen.
- Direkte Demokratie ermöglicht es kleinen Parteien, Interessengruppen oder neuen sozialen Bewegungen, von der politischen Mehrheit vernachlässigte Themen auf die politische Tagesordnung zu bringen.
- Durch direkte Demokratie wird politischer Protest in rechtliche Bahnen kanalisiert, entlädt sich also nicht „auf der Straße“.
- Direkt-demokratische Instrumente entfalten eine antizipative Wirkung, d.h., allein ihre Existenz bewirkt, dass Parlament und Regierung bei ihren Entscheidungen versuchen, die Wünsche der Bürger\_innen einfließen zu lassen.

### Contra

- Probleme sind kompliziert; sie lassen sich nicht einfach in eine Ja/Nein-Abstimmungsvorlage pressen. Das Wesen der Demokratie ist der Kompromiss, nicht die Ja/Nein-Entscheidung.
- Aktuelle Stimmungslagen beeinflussen das Ergebnis.

---

<sup>20</sup> Vgl. Vatter, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, in *Freitag/Vatter (Hr.)*, *Direkte Demokratie: Bestandsaufnahme und Wirkungen im internationalen Vergleich* (2007) 71.

- Direkte Demokratie verursacht erhebliche Kosten und verzögert den politischen Prozess.
- Es besteht die Gefahr der Entwicklung autoritärer Tendenzen durch Medienmacht wohlhabender Personen.
- Die Legitimation direkt-demokratischer Entscheidungen kann durch geringe Beteiligung in Frage gestellt werden.
- Direkte Demokratie begünstigt die Verteidiger\_innen des Status quo. Initiativen, die z.B. umverteilende Maßnahmen verlangen, haben in der Regel geringe Chancen.
- Reichere und gebildete Bevölkerungsschichten weisen höhere Beteiligungsraten auf.

In die aktuelle öffentliche Debatte finden diese Erwägungen wenig Eingang. Hier wird – insbesondere seitens der Politiker\_innen – meist argumentiert, dass dem Volk endlich ein Mittel in die Hand gegeben werden sollte, um die eigenen Interessen gegen den missbräuchlichen Umgang der (jeweils anderen) Parteien stellen zu können. Dies zielt darauf ab, den Bürger\_innen zu suggerieren, dass nur die jeweils eigene Partei sich für deren Anliegen einsetze. Ein aktuelles Beispiel hierfür war die Wehrpflichtdebatte im politischen Winter 2012/13. Indem sich sowohl SPÖ als auch ÖVP auf die Verbindlichkeit des Volksbefragungsergebnisses festgelegt hatten, widersprachen sie offen dem Konzept des B-VG. Denn gemäß der Verfassung hat das Parlament die Möglichkeit anders zu entscheiden. Gegner\_innen eines Ausbaus direktdemokratischer Elemente sahen sich anhand dieses Exempels bezüglich der (partei politischen) Manipulationsanfälligkeit unmittelbarer Demokratie bestätigt.

Von unserer Seite der Politik- und Rechtswissenschaften ist sowohl auf Grundlage demokratiewissenschaftlicher Untersuchungen als auch angesichts der geltenden Verfassung festzuhalten, dass direktdemokratische Möglichkeiten nur als Ergänzung des Parlaments sinnvoll sind, nicht als dessen Gegensatz. Für ein Mehr an direkter Demokratie spräche nach unserer Meinung jedenfalls, dass einer aufgeklärten Gesellschaft ein Instrument in die Hand gegeben würde, politisch aktiv zu werden, wo system- und parteiinterne Interessen entgegenstehen. Somit könnten idealiter etwaige Reformblockaden durch eine Interessenallianz des Volkes beseitigt und dem politischen System zu neuer Dynamik verholfen werden. Außerdem könnte insgesamt eine Stärkung der Demokratie erreicht werden, weil sich die grundsätzliche Akzeptanz des Parlamentarismus erhöht. Es ist aber ebenso die konservativ-beherrschende Tendenz von Volksentscheiden<sup>21</sup> sowie das retardierende Moment, das den Gesetzgebungsprozess oft erheblich verlangsamt, ins Treffen zu führen. Beides kann jedoch erwünscht sein und zeigt, dass es sich bei der Frage nach einem Ausbau direktdemokratischer Elemente letztlich um eine politisch-ideologische Entscheidung handelt.

---

21 Vgl. *Christmann*, In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? (2007).



Aus rechtspolitologischer Sicht ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass sich die Wahrscheinlichkeit grundrechtsproblematischer Politikergebisse erhöhen könnte. Denn Volksentscheide sind anonym und begünstigen laut Claus Offe die „Hervorkehrung des jeweils ‚schlechteren Ichs‘ des Bürgers“, weil sie im Gegensatz zu Politiker\_innen, die ihre Position erklären müssen, vom „Zwang zur argumentativen Rechtfertigung völlig entlastet sind.“<sup>22</sup> Die Europäische Bürgerinitiative etwa versucht dem vorzubeugen, indem sie die Europäische Kommission dazu ermächtigt, eine zur Registrierung angemeldete EBI dahingehend zu prüfen, ob diese „offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist“ respektive „offenkundig gegen die Werte der Union verstößt“,<sup>23</sup> weswegen weder rassistische noch xenophobe EBI zu befürchten sind.

Bereits Hans Kelsen hatte den Minderheitenschutz als *Conditio sine qua non* der Demokratie hervorgehoben. Er plädierte dafür, „dass Maßnahmen, die in gewisse nationale, religiöse, wirtschaftliche oder allgemein geistige Interessensphären eingreifen, nur mit Zustimmung einer – qualifizierten – Minorität, nicht gegen deren Willen, also nur mit Einverständnis zwischen Majorität und Minorität möglich sind“.<sup>24</sup> Aus diesem Grund benötigt jegliche Form der direkten Demokratie eine Einbettung in ein stabiles repräsentatives System. Denn der parlamentarische Prozess gewährleistet einen höheren Deliberationsgrad, die breite Inklusion von Argumenten und dadurch eine höhere Integrationskraft.

## 7. Nachwort

Bob Jessop<sup>25</sup> hat bereits in den 1990er Jahren unter dem Eindruck von Europäisierung und Globalisierung die dreigliedrige Transformation klassischer Staatlichkeit beschrieben: Entnationalisierung des Staates durch Verlagerung staatlicher Funktionen insbesondere auf höhere (intergouvernementale, supranationale) Ebenen; Entstaatlichung politischer Regime durch Einbindung nicht-gouvernementaler Akteur\_innen; Internationalisierung des Nationalstaates durch Entdifferenzierung innenpolitischer und außenpolitischer Entscheidungskontexte mitsamt Umorientierung von der volkswirtschaftlichen Binnenregulierung zum internationalen Standortwettbewerb.

Die politischen Entscheidungsräume verlagerten sich, und Macht wurde somit neu verteilt. Insbesondere der Übergang von Government zu Governance betraf die Demokratie im Kern. Denn in jenem Ausmaß, in dem Exekutive und Judikative in den neuen Herrschaftsformen an Macht gewannen, verlor die nationalstaatliche Legislative.<sup>26</sup> Deshalb steht nunmehr die Rolle des demokratisch legitimierten Souveräns zur Disposition. Was die Men-

22 Offe, *Vox Populi* und die Verfassungsökonomik, in Grözingen, *Konstitutionelle Politische Ökonomie* (1998) 81.

23 Art 4 Abs 2 lit d und e EBI-Verordnung 211/2011.

24 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929) 54.

25 Jessop, *Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation?*, Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven 1995, 9.

26 Näher Ehs, *Die neue Machtverteilung. Von der Demo- zur Juristokratie?*, *Momentum Quarterly* 2012, 233.

schen auf den Straßen Madrids, Stuttgarts und New Yorks sowie in zahlreichen Internetforen beanstanden, ist ihre geschwundene Macht, die übrig gebliebene leere Hülle der Partizipation. Colin Crouch prägte hierfür in Weiterentwicklung der Ideen Jacques Rancières<sup>27</sup> den mittlerweile inflationär verwendeten Begriff „Postdemokratie“.<sup>28</sup> Er beschreibt damit jenen Zustand zeitgenössischer Demokratien, bei dem ein Großteil politischer Einflussnahme und legislativer Gestaltungsmacht aus den nationalen Parlamenten abgezogen und auf ein supranationales, Europäisches und/oder globales Niveau verschoben wird. Die Institutionen der Demokratien bleiben zwar bestehen, es gibt etwa weiterhin Wahlen, aber die Macht liegt in vielen Fragen nicht mehr beim zu wählenden Parlament. Stattdessen ist Politik, also gesellschaftliche Macht, nach Crouchs These vermehrt auf einem diplomatischen Level der Regierungsvertretungen angesiedelt, die mittels Expert\_innenkommissionen technokratisch jene legislativen Anforderungen ausarbeiten, die die unterzeichnenden Staaten (von Handelsabkommen, EU-Verträgen etc.) schließlich umsetzen müssen.

Wie undemokratisch dort agiert werden kann, wo Macht heute tatsächlich ausgeübt wird, zeigen beispielsweise die Sitzungen des Europäischen Rats.<sup>29</sup> Realiter ist die Europäische – und darin eingebettet auch die österreichische – Gesetzgebung in vielen relevanten Aspekten außerhalb des parlamentarischen Systems angesiedelt. Jenes Maß an Macht, das auf die Regierenden (und die Richter\_innenschaft) übertragen wurde, fehlt nun denen, die in diesem Dreieck der Gewaltenteilung als einzige direkt legitimiert sind: den Volksrepräsentant\_innen im Parlament. Genau in dieser Machtverschiebung äußert sich die viel beschworene Demokratiekrise, die Slavoj Žižek<sup>30</sup> (wiederum nach Rancière) als „Postpolitik“ kennzeichnet: Grundlegende Fragen des gesellschaftlichen Lebens werden aus dem Bereich des Verhandel- und Entscheidbaren herausgenommen und an Akteur\_innen übertragen, die nach einer Logik der (vorgeblichen) Alternativlosigkeit handeln. Die gegenwärtigen Forderungen nach mehr direkter Demokratie sind daher als Reaktionen auf die beschriebenen Macht- und Souveränitätsverluste sowie als Versuche der Selbstermächtigung des Volkes angesichts mangelnder Verantwortlichkeit seiner repräsentativ Herrschenden zu verstehen. Der Wunsch nach unmittelbarer Demokratie deutet somit auch auf eine Re-Politisierung der Gesellschaft hin.

Tamara Ehs ist Politologin am Institut für Wissenschaft und Kunst (IWK) sowie Lehrbeauftragte am Institut für Rechtsgeschichte der Universität Wien. Sie ist weiters stellvertretende Vorstandsvorsitzende der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) sowie Beiratsmitglied von „mehr demokratie!“ und der ÖFG-Arbeitsgruppe „Die Zukunft der österreichischen Demokratie“; tamara.ehs@univie.ac.at.

Nino Willroider ist Assistent an der Universität Salzburg am Institut für Politikwissenschaft und forscht zu Erscheinungsformen des Populismus sowie zur Demokratie- und Verfassungsreform aus politologischer Perspektive, ninosebastian; willroider@stud.sbg.ac.at.

---

27 Rancière, Demokratie und Postdemokratie, in Badiou, Politik der Wahrheit (1997), 94.

28 Crouch, Post-Democracy (2004)); siehe auch den Beitrag von Crouch in diesem Heft.

29 Hierzu näher Deloire/Dubois, Versammlungssaal 50.1, Le Monde diplomatique 9/2012.

30 Žižek, Die Tücke des Subjekts (2001).

# Demokratie? Radikale Demokratie?

Ines Rössl

---

Rezension zu *Agamben/Badiou/Bensaïd/Brown/Nancy/Rancière/Ross/Žižek*, Demokratie? Eine Debatte, Suhrkamp, Berlin 2012, 137 S., € 14,40.

Der Band „Demokratie? Eine Debatte“ versammelt große Namen: Giorgio Agamben, Alain Badiou, Daniel Bensaïd, Wendy Brown, Jean-Luc Nancy, Jacques Rancière, Kristin Ross und Slavoj Žižek. Man mag die genannten AutorInnen je nach Perspektive als „modisch“ oder „marginalisiert“ bezeichnen – hohe Erwartungen weckt solch geballte Prominenz allemal. Und tatsächlich lassen sich aus den Texten zentrale Gedanken und Streitpunkte jener philosophisch orientierten Demokratietheorie, die den gedanklichen Horizont des Sammelbands bildet, extrahieren.

„Herkömmliche“ gegenwärtige Demokratietheorien<sup>1</sup> lassen sich idealtypisch auf drei Merkmale zuspitzen: Sie identifizieren Demokratie weitgehend mit verfassungsstaatlicher Demokratie, beschäftigen sich daher viel mit Institutionendesign und sind auf die Frage orientiert, wie „gutes Regieren“ bewerkstelligt werden kann. Die Frage, was der Maßstab für „gutes Regieren“ sein könnte, wird dabei unterschiedlich beantwortet (Gerechtigkeit, individuelle Freiheit, Förderung des Gemeinwohls, Marktwirtschaft, Minderheitenschutz...), aber „ungeachtet [der] Differenzen wird politische Beteiligung nicht mehr als Ziel, sondern als eines mehrerer möglicher Mittel für die Erhöhung des Rationalitätsgrades kollektiv verbindlicher Entscheidungen betrachtet.“<sup>2</sup>

Die den vorliegenden Sammelband prägenden Ansätze befinden sich in kritischer Distanz wenn nicht gar Opposition zu dieser Strömung politischer Theorie. Dabei geht es ihnen nicht nur darum, das partizipatorische Versprechen der Demokratie<sup>3</sup> (wieder) stark zu machen. Ihre „Radikalität“ liegt vielmehr darin, sich dem Diskurs über die Ausgestaltung von Institutionen und Regierungssystemen überhaupt zu verweigern bzw die Reflexion zumindest von einem anderen Punkt aus zu starten. Die AutorInnen wollen zu einem Begriff des Politischen und der Demokratie vordringen, der sich nicht von vornherein in gegebenen Herrschaftsformen bewegt.

Ein wiederkehrendes Motiv ihrer Denkansätze ist die existentielle Bodenlosigkeit der Demokratie. Auch wenn der Vergleich mit dem Existentialismus hinken mag: Wir haben

---

1 Einen Überblick bietet *Schmidt*, Demokratietheorien, 5. Aufl (2010).

2 *Buchstein/Jörke*, Das Unbehagen an der Demokratietheorie, *Leviathan* 2003/4, 470–495 (475).

3 Vgl *Buchstein/Jörke*, Unbehagen, 486–488.

es heutzutage mit einer politischen Geworfenheit zu tun, ohne letzten Grund (Tradition, Religion, Gottkönig, Einheit der Gemeinschaft, menschliche Natur), der das Politische begründen und auf bestimmte Zwecke verpflichten könnte. Die Demokratie verkörpert diese Begründungslosigkeit konsequent: Das Suffix *-archie* (wie in „Monarchie“) verweist „auf die begründete, durch ein Prinzip legitimierte Herrschaft“, das Suffix *-kratie* hingegen „auf die gewaltsame Durchsetzung“ (Nancy, 79). „Es gibt keine ‚Demarchie‘. Das ‚Volk‘ stellt kein Prinzip dar“ (Nancy, 80), weshalb Demokratie erfordere, die Politik beständig mit ihrem Mangel an Begründung zu konfrontieren (Nancy, 77).

Gleichzeitig wohnt der Demokratie eine Sehnsucht inne: Jene nach der Einheit des Sozialen, nach dem Ende der Entfremdung in Gesellschaft, nach der Rückeroberung der Welt durch das Selbst. Denn schließlich verspricht Demokratie die Selbstgesetzgebung des „Volks“ und die Befreiung von Herrschaft. Daniel Bensaïd zeigt, dass diese Sehnsucht in der immer wieder anzutreffenden Ablehnung von Repräsentation (worunter auch Parteien bzw sonstige intermediäre Gruppen fallen) nachklingt, wobei er selbst die Notwendigkeit von Repräsentation betont; durch sie erst würde die Heterogenität der Gesellschaft und ihre inneren Konflikte auf die Bühne gebracht (Bensaïd, 44–49).

Auch Rancière, der in dem Sammelband nur mit einem kurzen Interview vertreten ist, erteilt der Vorstellung von Homogenität und Konsens eine Absage, findet allerdings nichts Demokratisches an der „repräsentativen Demokratie“. Er verortet das Demokratische (das er mit dem Politischen gleichsetzt) ausschließlich außerhalb der institutionalisierten Politik, denn jede Ordnung treffe Ausschlüsse dahingehend, was überhaupt sicht- und sagbar ist<sup>4</sup> – „Jeder Staat ist oligarchisch.“<sup>5</sup> Demokratie finde daher nur in jenen ereignishaften Momenten statt, in denen die „Anteillosen“<sup>6</sup> in die geltende Ordnung einbrechen, sie in Frage stellen und sich als politisches Subjekt konstituieren.<sup>7</sup> „Demokratie ist der Name [...] dessen, was das reibungslose Funktionieren der Ordnung durch ein eigentümliches Dispositiv der Subjektivierung unterbricht.“<sup>8</sup>

Die Sehnsucht nach dem Eins-Mit-Sich-Sein kann die Demokratie demzufolge nicht befriedigen. Dies gilt auch für die Sehnsucht nach einem endgültigen Ende der Entfremdung: Wendy Brown hält der liberalen Auffassung, dass Selbstgesetzgebung (und also Freiheit) durch Wahl und allgemeinen Konsens erzeugt werden könne, entgegen, „dass wir und die soziale Welt unerbittlich von Mächten konstruiert werden, die sich unserer Kenntnis und Kontrolle entziehen“. Jedoch sei „die Vorstellung, sämtliche uns kontrollierenden Faktoren demokratisch [zu] beherrschen, absurd“; wenn die Demokratie „ehr-

4 Vgl Rancière, Gibt es eine politische Philosophie?, in *Riba* (Hg), Politik der Wahrheit (1996/2010) 79–118 (82f).

5 Rancière, Der Hass der Demokratie (2011) 87.

6 Vgl Krasmann, Jacques Rancière, Polizei und Politik im Unvernehmen, in *Bröckling/Feustel* (Hg), Das Politische denken (2010) 77–130 (82).

7 Rancière, Hass 63–76; Rancière, Gibt es eine politische Philosophie?; Rancière, Demokratie und Postdemokratie, in *Riba* (Hg), Politik der Wahrheit (1996/2010) 119–156.

8 Rancière, Postdemokratie 125.

lich“ sein soll, müsse sie „die Freiheit als ihren Lohn aufgeben“ (Brown, 66). Gleichwohl dürfe sich die Demokratie nicht in klassisch-liberaler Manier mit Wahlen und politischer Repräsentation zufrieden geben, sondern müsse umfassender und auch in Bezug auf andere gesellschaftliche Bereiche gedacht werden (Brown, 66–68).

Von der Bodenlosigkeit des Politischen, der Teilung der Gesellschaft und den zwangsläufigen Ausschlüssen institutionalisierter Ordnungen führt der Weg zu einem prozesshaften Demokratiebegriff: Ross bezeichnet die Demokratie als „Moment“ und als etwas, das „permanent neu erfunden“ werden muss (Ross, 115); Nancy als „Revolution in der Schwebel“, welche die Politik „mit dem Fehlen einer Grundlage konfrontiert [... ohne ...] zu einer vermuteten Grundlage zurück[zu]kehren“ (Nancy, 77); Bensaïd schreibt, dass Demokratie „um zu überleben, immer weitergehen, ständig ihre bestehenden Formen überschreiten“ müsse (Bensaïd, 54), und Brown fragt sich, ob sich Demokratie vielleicht „nur als Protest verwirklichen“ lasse (Brown, 70).

Wenig überraschend äußern sich sämtliche AutorInnen des Sammelbandes kritisch zum Status Quo der Demokratie. Passive „Regierbarkeit“ (Ross, 102) gelte als oberstes Gut, die institutionalisierten demokratischen Prozeduren verschleiern bzw dämpfen die grundlegenden gesellschaftlichen Antagonismen (Žižek, 125–128), „Entdemokratisierungstendenzen“<sup>9</sup> erschweren es zunehmend, von souveräner Selbstregierung des Volks sprechen zu können (Brown, 57–63), und Alain Badiou kritisiert den von der Demokratie geprägten „Subjekt-Typus“ (Badiou, 15): Die gegenwärtige Demokratie postuliere die Gleichheit aller Dinge, es regiere das Äquivalenzprinzip des Geldes, der Spaß-Imperativ und Vereinzelung.

Abgesehen davon, dass sich Badiou dabei nahe an elitären Positionen bewegt, verlangt die keineswegs neue Frage nach dem Verhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus nach differenzierteren und tiefer gehenden Antworten, als man sie in Badiou's Text findet (vgl auch die kritischen Anmerkungen von Bensaïd, 28). Dieser ist in gewisser Hinsicht symptomatisch für den Sammelband „Demokratie? Eine Debatte“. Zwar sind demokratietheoretische Kernüberlegungen enthalten und die Lektüre ist immer wieder durchaus inspirierend, aber wirklich Neues hat das Buch kaum zu bieten – eine Vertiefung der Debatte darf man sich als Leserin nicht erwarten. Dass vieles nur kurz angerissen und so manche These lediglich mit großer Selbstüberzeugung (und wenig Erklärung) in den Raum gestellt wird, mag auch daran liegen, dass einige der Beiträge äußerst knapp und daher wenig ergiebig ausgefallen sind. Agambens Text entspricht eher einem Vorwort; Rancière ist – wie bereits oben erwähnt – nur mit einem kurzen Interview vertreten, das auf sein Buch „Der Hass der Demokratie“ verweist, aber für sich genommen eher ober-

---

9 Laut Brown ergeben sich Entdemokratisierungstendenzen insb durch die Verschmelzung staatlicher und unternehmerischer Macht, Wahlen, bei denen politische Strategien „als Konsumgüter verkauft“ werden, die Verdrängung demokratischer Grundsätze durch technische Kosten-Nutzen-Abwägungen (besonders deutlich im Sicherheitsdiskurs), die Erosion staatlicher Souveränität und die Zunahme exekutiver und judikativer Macht gegenüber der Legislative.

flächlich bleibt; Žižek hat auch schon Interessanteres geschrieben; und in Badiou's Text kommen jene Aspekte, die seinen philosophischen Ansatz ungewöhnlich machen, nämlich insbesondere die (Wieder-)Einführung des Wahrheitsbegriffs in die politische Philosophie<sup>10</sup>, überhaupt nicht zur Sprache.

Zudem wird die im Titel anklingende „Debatte“ nicht sonderlich kontrovers geführt. Sämtliche AutorInnen schreiben aus europäischer bzw US-amerikanischer Perspektive (wo sind jene Positionen, die sich nicht auf die „alten Demokratien“ beziehen?), und auch in Hinblick auf die theoretischen Ansätze bleibt man unter sich. Das ist zwar eine legitime editorische Entscheidung, aber es wäre durchaus interessant, radikaldemokratische Ansätze in einen Dialog mit „herkömmlichen“ Demokratietheorien treten zu lassen. Schließlich existiert jene Demokratie, die als ständige Überwindung verkrusteter Ordnungen und als permanente Aktualisierung des innergesellschaftlichen Konflikts verstanden wird, nicht im luftleeren Raum, sondern reibt sich an den Institutionen, zu denen sie daher in ein Verhältnis tritt.

Das Insistieren darauf, dass das Politische nie zu einem Abschluss kommen kann, ist mittlerweile eine durchaus bekannte theoretische Perspektive. Wie könnte an dieses Denken angeschlossen werden? Lässt sich über den Umstand, dass die Demokratie nie zu einem endgültigen Abschluss kommen kann, aus der Perspektive der Philosophie mehr sagen als eben der Satz, dass die Demokratie nie zu einem endgültigen Abschluss kommen kann? Wie könnte ein daran anknüpfendes Denken aussehen, das diesen Satz nicht in unzähligen Spielarten variiert, sondern einen Schritt weiter geht?

Mag.<sup>2</sup> Ines Rössl ist Juristin in Wien und Mitherausgeberin des *juridikum*; ines.roessl@univie.ac.at

---

10 Zu Badiou's Begründung, in der Philosophie auf dem Wahrheitsbegriff zu bestehen, vgl *Badiou*, Die gegenwärtige Welt und das Begehren der Philosophie, in *Riba* (Hg), Politik der Wahrheit (1996/2010) 7–35. Laut Badiou könne Wahrheit rückblickend in ereignishaften (revolutionären) Momenten erkannt werden, die sich gegen die Strukturen der Macht richten. Vgl *Kamecke*, Die ontologische Wahrheit der Revolution. Politik bei Alain Badiou, in *Bröckling/Feistel* (Hg), Das Politische denken (2010) 159–180.

# Sexismus im Jahr 2013

Altbekanntes, vielleicht Anderes und nach wie vor Grundsätzliches

Nina Eckstein

---

Es schien, als sei ein gesellschaftspolitischer Nerv getroffen, ausgelöst durch das Porträt einer „stern“-Journalistin über den FDP-Politiker *Rainer Brüderle* Ende Jänner. Unter dem Titel „Der Herrenwitz“<sup>1</sup> beschrieb sie die Annäherungsversuche des Politikers während eines Interviews, die sich ua in Anspielungen auf ihr Dekolleté und anderen anzüglichen Kommentaren ergingen. Ihre Veröffentlichung blieb nicht lange unbeantwortet und löste eine hitzige Sexismus-Debatte in Deutschland aus.<sup>2</sup> Auch die österreichischen Medien erkannten rasch die gesellschaftspolitische Brisanz des Themas.<sup>3</sup> Vor allem in Hinblick auf die österreichische Debatte lohnt es sich den Fragen nachzugehen: Was hat sich inhaltlich nicht geändert seit den Anfängen feministischer Sexismus-Kritik? Was stellt sich möglicherweise mittlerweile ein bisschen anders dar? Und worum geht es dem Grunde nach noch immer? Dass das Thema Sexismus an sich ein wahrlich altes ist, sei an dieser Stelle schon vorweggenommen.

Was sich in der aktuellen Diskussion um Sexismus meines Erachtens neuer darstellt, ist die Haltung von Männern zum Thema. Das Bedürfnis vieler Männer scheint mittlerweile größer zu sein, sich in die Debatte einzubringen. Das „Neuartige“ besteht jedoch nicht in dem Umstand, *dass* sie sich zu Wort melden, sondern *wie* sie sich zu Wort melden. So kamen beispielsweise in der Kurierausgabe vom 3. Februar 2013 (mehr oder minder) bekannte Männer unter der Schlagzeile „Sexismus - Jetzt reden die Männer“<sup>4</sup> zu Wort. Hier war auffällig, dass in vielen Wortmeldungen ein grundsätzliches Bekenntnis zu Sensibilität hinsichtlich Grenzverletzungen zu konstatieren war. Besonders wichtig schien auch, nicht in den öffentlichen Generalverdacht eines Sexisten oder unsensiblen Machos zu geraten. Im Gegenteil, grundsätzlicher Respekt zwischen Frauen und Männern wurde in den Vordergrund gestellt und es wirkte, als wäre es zumindest in manchen Männerkreisen mittlerweile ein Anliegen, im öffentlichen Diskurs ein Männerbild abseits chauvinistischer und kleingeistiger Anschauungen zu präsentieren. Dies zeigte sich zum Teil

---

1 [www.stern.de/politik/deutschland/stern-portraet-ueber-rainer-bruederle-der-herrenwitz-1964668.html](http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-portraet-ueber-rainer-bruederle-der-herrenwitz-1964668.html). (24.1.2013).

2 Siehe zB *Die Zeit*, Die Sexismus-Debatte: Werden wir jetzt prüde? (31.1.2013).

3 Siehe ua *Die Presse*, Sexuelle Belästigung (27.1.2013); [www.profil.at/articles/1305/568/351642/christian-rainer-sabber-sex](http://www.profil.at/articles/1305/568/351642/christian-rainer-sabber-sex) (4.2.2013).

4 *Kurier* (3.2.2013).

auch darin, dass es kaum männliche Unterstützungs- oder Rechtfertigungsversuche für den in Bedrängnis geratenen FDP-Politiker in Deutschland gab. All diese Beobachtungen lassen den Schluss zu, dass hier womöglich auf Seiten so mancher Männer ein Sensibilisierungsprozess in Gang kommt und das Thema Sexismus und sexuelle Belästigung aus männlicher Perspektive mittlerweile etwas verändert verhandelt werden.

Nicht wirklich neu ist hingegen eine „alte“ Verunsicherung seitens vieler Männer, die in der gegenwärtigen Diskussion dann doch auch immer wieder durchblitzte: Die Verunsicherung hinsichtlich der Frage, wo der Grat zwischen Anziehung und Belästigung nun tatsächlich verlaufe und was *mann* denn letztlich gestattet sei und was nicht. Auch die „Sorge“ vor lauter (politischer) Korrektheit in einer zwanghaften und spaßfreien Gesellschaft leben zu müssen, war bei allem Verständnis hinsichtlich der Erfahrungen und Bedürfnisse von Frauen nach wie vor herauszuhören. Nichtsdestotrotz scheint im Jahr 2013 eine Diskussion über Sexismus und sexuelle Belästigung von Männerseite anders mitgetragen zu werden, als das bisher lange Zeit der Fall war, zumindest was den öffentlichen Diskurs betrifft. Wie das Thema an den Stammtischen und in den eigenen vier Wänden hingegen nach wie vor besprochen wird, ist sicherlich nach wie vor ein anderes Kapitel. Nicht neuartig im Zusammenhang mit einer Sexismus-Diskussion ist hingegen der (frauenpolitische) Wunsch nach klaren und transparenten rechtlichen Regelungen und die gleichzeitige Enttäuschung darüber, dass die eigenen Anliegen oft noch immer nur unzulänglich rechtlich vertreten sind und dass Recht und Gerechtigkeit nicht dasselbe sind. Davon war vorwiegend die österreichische Sexismus-Debatte geprägt. Konkret ging es um die Änderung bzw Erweiterung des schon bestehenden Straftatbestandes *Sexuelle Belästigung* (§ 218 StGB). Entzündet hatte sich die juristische Diskussion im Kontext der allgemeinen Debatte an einem schon längere Zeit zurückliegenden Vorfall von sexueller Belästigung in Graz.<sup>5</sup> Reaktionen hatte vor allem die Entscheidung der Staatsanwaltschaft in Graz ausgelöst, die die Anzeige einer Radfahrerin wegen sexueller Belästigung zurückgelegt hatte. Ein männlicher Passant hatte sich ihr mit den Worten „Oh, ein knackiger Popo. Darf ich ihn anfassen?“ genähert und seine Hand auf deren Hinterteil gelegt. Die juristische Begründung für das Zurücklegen der Anzeige lag nun darin, dass der Tatbestand der sexuellen Belästigung im gegenständlichen Fall nicht erfüllt war, da keine nach dem Wortlaut des § 218 StGB „geschlechtliche Handlung“ erfolgt sei. Das Anfassen des Hinterteils ist nach OGH-Judikatur nämlich nicht als „geschlechtliche Handlung“ im Sinne des § 218 StGB zu werten.<sup>6</sup> „Geschlechtliche Handlungen“ beziehen sich nur auf primäre und sekundäre Geschlechtsmerkmale, also auf die unmittelbare Geschlechtersphäre. Der Gesäßbereich fällt demnach nicht darunter, wodurch auch ein Berühren desselben nicht als sexuelle Belästigung zu werten sei. Dass die Entscheidung der Staats-

---

5 Siehe diestandard.at/1353206814467/Graz-Grapscher-wird-nicht-belangt (16.2.13).

6 Siehe OGH-Judikatur 11Os47/90; 11Os148/91; 13Os20/92; 15Os62/92; 15Os194/98; 14Os139/98; 15Os62/02; 11Os172/02; 13Os56/03; 13Os80/04; 12Os64/05m; 12Os131/07t; 12Os5/09s .



anwaltschaft daher besonders bei Frauen(vertreterinnen) Empörung hervorrief und mit Nachdruck eine Änderung der Rechtslage eingefordert wurde, ist nachvollziehbar. Wie oben festgestellt, ist es ein altes Thema, dass Geschlechtergerechtigkeit und Recht in einem Spannungsverhältnis stehen.

Neben gängigen Argumentationslinien und altbekannten Problemstellungen, aber möglicherweise mittlerweile auch anders gelagerten Zugängen (Stichwort Rolle von Männern), darf jedoch das Wesentliche und Grundsätzliche auf keinen Fall übersehen werden: Wenn die Rede von Sexismus und sexueller Belästigung ist, hat sich auch im Jahr 2013 am Grundproblem nichts verändert. Sexismus und sexuelle Belästigung haben nach wie vor nichts mit Sex oder Erotik zu tun, sondern ausschließlich mit Macht. Sexismus und sexuelle Belästigung waren und sind ihrem Grundgehalt nach so konzipiert, dass immer auf Degradierung von Frauen abgezielt wird. Es geht um den gesellschaftlichen Platz, der Frauen auf diese Art und Weise von Männern zugewiesen wird bzw an den sie dadurch (zurück)verwiesen werden. Dies geschieht über den weiblichen Körper, indem durch verbale und tatsächliche „In-Besitznahme“ aus Frauen Objekte gemacht werden und damit deren Verfügbarkeit einzementiert wird. Die daraus abzuleitende Schlussfolgerung ist ebenso grundsätzlich wie altbekannt:

Es liegt an den Frauen ihre Bedürfnisse und Grenzen transparent zu machen und weiterhin für Sensibilisierung, Veränderung und geschlechtergerechte Verhältnisse zu kämpfen. Es liegt aber auch an den Männern, selbst die Machtfrage zu stellen, ein kritisches Bewusstsein hinsichtlich der eigenen gesellschaftlichen Rolle (weiter) zu entwickeln und das eigene Handeln zu hinterfragen.

Mag<sup>a</sup> Nina Eckstein, BA ist Juristin und studierte Soziale Arbeit am FH Campus Wien und ist Redaktionsmitglied des *juridikum*; nina.eckstein@gmx.at