

# Stabilitätsgewinn durch Demokratieverzicht?

## Europas Weg in den Autoritarismus

Von Hans-Jürgen Urban

Es steht nicht gut um Europa. Erneut scheint der Prozess der europäischen Einigung in eine veritable Existenzkrise manövriert worden zu sein.<sup>1</sup> Im Kampf um – oder besser: gegen – den „Schuldensünder Griechenland“ tritt dabei exemplarisch die ganze Orientierungslosigkeit der Europäischen Union zu Tage: Nachdem bereits heftige soziale Unruhen das Land erschütterten, bereitete eine „Troika aus Europäischer Zentralbank (EZB), Internationalem Währungsfonds (IWF) und EU-Kommission“<sup>2</sup> ein neues Hilfsprogramm mit weiteren Krediten und Konsolidierungsaufgaben vor, die Griechenland vor dem Staatsbankrott bewahren sollen. Während Banken und Börsen in Europa kurzzeitig aufatmeten, bleiben EZB und IWF mit Blick auf nachhaltige Sanierungserfolge weiterhin skeptisch. In Börsenkreisen wird bereits – unter Verweis auf die aktuelle EZB-Strategie – offen über ein verschärftes „graduelles Sanktionsregime“ spekuliert, das am Ende nicht weniger als den Verlust der fiskalischen Souveränität des Schuldenstaates vorsieht.<sup>3</sup> Die finanzpolitische Notlage scheint sich täglich zuzuspitzen.

### Postdemokratisches Europa in der Krise

Auch wenn die aktuelle Krise Europas außergewöhnlich tief sein mag, bei der grassierenden Krisenrhetorik ist Vorsicht geboten. Denn Krisen, auch existenzielle, waren in der Entwicklung der EU eher die Regel als die Ausnahme. Wiederholt geriet der Integrationsprozess ins Stocken, erschien die Zustimmung der Mitgliedstaaten zum europäischen Projekt gefährdet und wirkten Institutionen wie auch die Verfahren der EU den Herausforderungen nicht gewachsen. Doch bislang konnten existenzbedrohende Gefahren immer wieder gebannt, neue Zustimmung unter den Schlüsselakteuren mobilisiert und institutionelle Arrangements modernisiert werden.

1 So etwa Ulrich Beck, Kooperieren oder scheitern. Die Existenzkrise der Europäischen Union, in: „Blätter“, 2/2011, S. 41-53.

2 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 1.6.2011.

3 Vgl. Stephan Balling, EZB besteht auf EU-Eingriffe in Haushalte der Schuldensünder, in: „Börsen-Zeitung“, 26.5.2011.

Zumeist waren es politische Projekte, die den Ausweg aus der Krise wiesen, neue Entwicklungsenergien freisetzen und so Blockaden überwinden halfen.<sup>4</sup> Diese integrationspolitischen Kernprojekte blieben nie unberührt von den Machtverhältnissen zwischen den Mitgliedstaaten, wobei gerade die jeweilige deutsche Regierung stets starken Einfluss auf die Kernprojekte nahm. Die Entscheider in Wirtschaft und Politik gelangten immer wieder zu der Auffassung, dass die Vorteile des europäischen Binnenmarktes und der deutschen Führungsrolle in Europa die mitunter ansehnlichen Aufwendungen übertreffen würden. Die wettbewerbspolitische Modernisierung der letzten Jahre und die „neoliberale Deformation Europas“ trägt auch die Handschrift der wirtschaftlichen Großmacht Deutschland.<sup>5</sup>

Gleichwohl vermochten es diese Integrationsprojekte nicht, die Strukturdefizite der EU zu überwinden. Im Kern waren alle Vorhaben wirtschaftlicher Natur, welche die politische und soziale Integration sowie die Herausbildung einer gemeinsamen kulturellen Identität vernachlässigten. Zugleich erfolgte die Ausarbeitung der Projekte meist in den Hinterzimmern nationaler Regierungszentralen und EU-Institutionen, zu denen allein mächtige Lobbyisten aus der Wirtschaft Zugang hatten. Auf die Zustimmung der Bevölkerung verzichtete die Politik in der Regel – aus Furcht vor der öffentlichen Debatte und vor Einwänden der Bürgerinnen und Bürger.

Im Zuge dieser Strategie ist die Europäische Union zu einem abgehobenen „Elitenprozess“<sup>6</sup> mutiert, in dem die Institutionen der Demokratie äußerlich intakt blieben, dem europäischen Demos aber immer offensichtlicher die Beteiligung am „Europäischen Projekt“ verweigert wurde. Colin Crouch hat eine solche Konstellation als „Postdemokratie“ auf den Begriff gebracht, die sich dadurch auszeichnet, dass demokratische Institutionen durch eine Mixtur aus ausgeklügelten Polittechniken der Eliten, einer ausufernden politischen Lobbymacht transnationaler Konzerne und der Passivität frustrierter Bevölkerungen sukzessive unterspült werden.<sup>7</sup>

Unter diesen postdemokratischen Vorzeichen findet derweil auch die Diskussion um Auswege aus der Schuldenkrise statt. Vieles spricht dafür, dass sich Europa gegenwärtig nicht in einer Existenz-, wohl aber in einer Transformationskrise befindet. Die Maßnahmen gegen die Krise drohen diese jedoch zu verschärfen. Mehr noch: Derzeit scheint die europäische Elite bereit, Finanzstabilität gegen Demokratie zu tauschen. Am Ende der Entwicklung könnte jedoch eine Europäische Union stehen, die an wirtschaftlichen Problemen und sozialen Spannungen reicher, an Demokratie und Legitimation indes

4 Dies galt für das 1979 von Helmut Schmidt und Valérie Giscard d'Estaing initiierte Europäische Währungsunionssystem (EWS), die Binnenmarkt-Initiative der 1980er Jahre, den in den 1990er Jahren folgenden Maastrichtprozess mit dem Projekt einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie die „Lissabonner Strategie“, die auf eine umfassende wettbewerbspolitische Restrukturierung der EU zielte. Vgl. dazu Hans-Jürgen Bieling und Frank Deppe, Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 2003, S. 513-539.

5 Vgl. Jörg Huffscheid, Die neoliberale Deformation Europas. Zum 50. Jahrestag der Verträge von Rom, in: „Blätter“, 3/2007, S. 307-319.

6 Max Haller, Die europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traumes? Wiesbaden 2009.

7 Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt a. M. 2008.

ärmer geworden ist – und die dadurch geschwächt gleich in den nächsten Krisenstrudel geraten könnte.

### Das neue Europa: Koordinierung, Stabilisierung und Überwachung

Europa befand sich in keiner sonderlich robusten Verfassung, als die globale Finanzmarktkrise die gesamte EU-Finanzarchitektur ins Trudeln brachte. Unter der Wucht der Krise griffen selbst neoliberale Regierungen zu milliardenschweren Subventionen und schmissen reihenweise bisherige wirtschaftspolitische Glaubenssätze über Bord. Vor allem die Stabilitätsvorgaben des Euro-Finanzsystems gerieten völlig aus den Fugen. Ende 2010 verstießen nahezu alle Länder der Eurozone mit ihrer Haushaltspolitik gegen die Stabilitätsvorgaben des europäischen Wirtschafts- und Währungssystems.<sup>8</sup>

Die EU reagierte, nach kurzem Zögern, mit drastischen Mitteln auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise. In einem intransparenten und von nationalstaatlichen Interessen geprägten Aushandlungsprozess wurde Schritt für Schritt ein neues wirtschafts- und finanzpolitisches Regelwerk gezimmert. Es setzt an bereits getroffene Vereinbarungen zu einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung an, einer *European Governance*, die im Nachgang zur revidierten Lissabon-Strategie unter dem Begriff „Europa 2020“ zusammengefasst wurde.

Die Architektur dieses Regimes ruht auf zwei institutionellen Säulen: Die erste Säule besteht aus einem Regelwerk zur verschärften wirtschaftspolitischen Steuerung und haushaltspolitischen Überwachung innerhalb der Europäischen Währungsunion. Das Regelwerk sieht insbesondere Maßnahmen der Wettbewerbsstärkung wirtschaftlich schwacher Mitgliedstaaten und die Sanktionierung von Haushaltsdefiziten vor.<sup>9</sup> Die zweite Säule bildet ein permanenter Krisenbewältigungsmechanismus, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Er soll aktiviert werden, sobald die Überschuldung eines Mitgliedstaates die Finanzstabilität des Euroraumes insgesamt gefährdet, und bindet die Gewährung von Finanzhilfen an strikte Auflagen.<sup>10</sup>

### Die vier Ziele des Euro-Plus-Paktes

Der Europäische Rat bestätigte auf seiner Tagung Ende März d.J. die Strategie Europa 2020 und beschloss den Euro-Plus-Pakt. Dessen zentrale Leitidee besteht in der verstärkten Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich den Vorgaben der Wettbewerbs- und Stabilitätspolitik der EU mit neuer, größerer Verbindlichkeit unterzuordnen. Die Mitglieder verpflichten sich, alle notwen-

8 Europäische Zentralbank, Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet, in: „EZB-Monatsbericht“ 4/2011, S. 63-81.

9 Die folgende Darstellung des Regelwerkes der wirtschaftspolitische Steuerung stützt sich auf die Skizze des Konzeptes durch die EZB: Europäische Zentralbank, Wesentliche Elemente der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, in: „EZB-Monatsbericht“, 3/2011, S. 109-132.

10 Rat der Europäischen Kommission, Schlussfolgerungen der Tagung vom 24./25.3.2011.

digen Maßnahmen zu ergreifen, die für die Verwirklichung von vier Zielen erforderlich sind:

Als erstes Ziel nennt der Euro-Plus-Pakt die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Im Zentrum stehen dabei die Lohn- und Produktivitätsentwicklung, erfasst im Indikator der gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Lohnstückkosten. Der Pakt sieht vor, die Löhne durch die Überprüfung der Lohnbildungsregeln und des Grades der Zentralisierung von Verhandlungen und Indexierungsverfahren zu regulieren. Dabei sollen insbesondere moderate Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor die Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors fördern, und eine weitere Öffnung von geschützten Sektoren, die Verbesserung der Bildungssysteme sowie die Förderung von Forschung, Innovationen und Infrastruktur sollen Produktivitätssteigerungen bewirken.

Als zweites Ziel formuliert der Pakt die Beschäftigungsförderung. Als Maßnahmen werden insbesondere genannt: Arbeitsmarktreformen zur Förderung der *Flexicurity*, lebenslanges Lernen sowie Steuerreformen, die bei gleichzeitiger Wahrung des Gesamtsteueraufkommens den Faktor Arbeit entlasten.

Von besonderer Bedeutung ist das dritte Ziel: die Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Hier ruht der Blick in erster Linie auf der langfristigen Finanzierbarkeit von Renten, Gesundheitsfürsorge und Sozialleistungen. Für diese wird auch infolge der demografischen Entwicklung eine Tragfähigkeitslücke befürchtet, die der Pakt schließen möchte – u.a. durch eine Angleichung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung, die Erhöhung der Erwerbsquote, eine Begrenzung der Vorruhestandsregelungen sowie die Nutzung gezielter Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.

Mit Blick auf die öffentlichen Haushalte verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu nationalen Vorschriften, die die im Stabilitäts- und Wachstums-Pakt (SWP) enthaltenen Haushaltsvorschriften der Europäischen Union in nationales Recht umsetzen. Die auf nationaler und subnationaler Ebene eingeforderte Haushaltsdisziplin soll eine „Schuldenbremse“ oder andere Ausgaberegeln gewährleisten. Der EU-Kommission hat dabei die Möglichkeit, unter eingeschränkter Wahrung der Vorrechte nationaler Parlamente, zu der genauen Haushaltsvorschrift vor deren Erlass gehört zu werden.

Schließlich wird als viertes Ziel die Stabilität des Finanzsektors aufgeführt. Dazu soll eine umfassende Reform der EU-Rahmenbedingungen für die Beaufsichtigung und Regulierung des Finanzsektors eingeleitet werden. Dafür verpflichten sich die Mitgliedstaaten, nationale Rechtsvorschriften für die Sanierung von Banken zu erlassen, regelmäßig koordinierte Belastungstests durchzuführen und wechselseitig die privaten Verschuldungsstände von Banken, Haushalten und Unternehmen zu beobachten. Darüber hinaus sind sie angewiesen, im Rahmen einer „pragmatischen Koordinierung“ der Steuerpolitik strukturierte Beratungen über steuerpolitische Fragen aufzunehmen. In diesem Kontext wird unter anderem die Entwicklung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage als ein einkommensneutraler Weg zur Erreichung von Konvergenz der nationalen Steuersysteme vorgeschlagen.

## **Europäischer Stabilitätsmechanismus: Ein autoritäres Regime prekärer Stabilität**

Der Europäische Rat beschloss darüber hinaus, den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu reformieren, um den Weg für einen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu ebnen. Der ESM soll in gegenseitigem Einvernehmen aktiviert werden, wenn die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes gefährdet ist. Mit einer effektiven Darlehenskapazität von 500 Mrd. Euro will der ESM sich – zwecks möglichst niedriger Refinanzierungskosten – beständig um die höchste Bonitätsstufe der wichtigsten Ratingagenturen bemühen, indem er den Mitgliedstaaten Kredite unter Marktbedingungen anbietet. Die Aktivierung der Finanzmittel verläuft dabei nach festgelegten Schritten und wird unter strengen politischen Auflagen gewährt. So wird vorab beispielsweise eine „rigorose Prüfung der Tragbarkeit der Staatsschulden“ („Schuldentragfähigkeitsanalyse“) durchgeführt, die Kommission und IWF in Absprache mit der EZB durchführen.

Der ESM erhält eine eigene institutionelle Struktur, die aus einem Verwaltungsrat – als dem höchsten Beschlussorgan – sowie einem Direktorium besteht und an der die Finanzminister der Mitgliedstaaten, die Kommission sowie die EZB beteiligt sind. Der Beitragsschlüssel der jeweiligen Anteile einzelner Mitgliedstaaten am gezeichneten Gesamtkapital des ESM (700 Mrd. Euro) beruht auf dem Aufteilungsschlüssel für das eingezahlte Kapital der EZB. Insgesamt enthalten die Vereinbarungen zum ESM weitere detaillierte Regeln zur Zinsfestsetzung, zur Beteiligung des Privatsektors, zu möglichen Umschuldungen sowie zum Status eines bevorrechtigten Gläubigers für den ESM.

Die Liste der Vereinbarungen ist nicht vollständig. Vieles bewegt sich im Rahmen der bisherigen Koordinierungs- und Stabilitätspolitik, und die Realisierung des ESM steht noch aus. Der geplante Zuschnitt des Stabilitätsmechanismus sieht zweifelsohne direkte Eingriffe in Politik- und Regelungsfelder vor, die bisher allein den Mitgliedstaaten und den Sozialvertragsparteien vorbehalten waren. So greifen die Vorgaben für die Entwicklung von Löhnen, Produktivität und der Sozialsysteme tief in die Mechanismen der nationalen Kapital-Arbeit-Staat-Beziehungen ein und unterwerfen die gesamte Arbeits- und Sozialverfassung der Mitgliedstaaten einer überbordenden Wettbewerbs- und Stabilitätspolitik. Bei den Gewerkschaften sollten daher die Alarmglocken läuten. Denn das Bekenntnis zur „Wahrung der Autonomie der Sozialpartner bei den Tarifverhandlungen“ dürfte sich gegenüber der zu befürchtenden Disziplinierungs- und Down-sizing-Logik als sehr niedrige Hürde erweisen.

Doch damit nicht genug. In seiner Gänze kann das neue institutionelle Arrangement als ein Regime autoritärer Stabilität begriffen werden, das sich – so ist zu befürchten – als ökonomisch kontraproduktiv, sozial polarisierend und politisch legitimationsgefährdend erweisen wird. Kurzum: Was als Programm der Stabilisierung der EU intendiert ist, könnte sich am Ende als Programm der Zuspitzung ökonomischer und gesellschaftlicher Probleme herausstellen und in einen Zustand prekärer Stabilität münden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme werden sich aus der offensichtlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Fehlkonstruktion des ESM ergeben. Auf absehbare Zeit dürfte dieser nicht Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität, sondern wirtschaftliche Wachstumsprobleme und gesellschaftliche Konflikte in den Mitgliedstaaten befördern. Denn auf die wettbewerbsschwachen und defizitären Staaten warten Hilfspakete, die sie nur mit Mühe tragen können. Gerade die strengen Auflagen, die mit den Krediten verbunden sind, treiben sie in zwei Negativspiralen, die mit vehementen wirtschaftlichen und sozialen Problemen einhergehen.

Die Abbau-Schulden-Spirale führt zu einem in das bekannte Debakel einer prozyklischen Finanzpolitik. Indem staatliche Ausgaben massiv zurückgefahren werden, schwächen die damit verbundenen Nachfrageausfälle Konjunktur und Wachstum. Und damit verringert sich gerade jene realwirtschaftliche Wertschöpfung, die als Grundlage für zusätzliche Steuereinnahmen und damit für Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau dienen soll.

Diese Problemkette wird daher zum anderen von einer Zins-Risiko-Spirale begleitet. Denn die Wachstumsverluste erschweren es den Mitgliedsstaaten, die Mittel zur Refinanzierung von Defiziten und Schulden aufzubringen. Damit sinkt die Bonität des Schuldners, was umgehend ein schlechteres Rating durch die führenden Agenturen zur Folge hat. Diese negative Bewertung treibt wiederum Risikoaufschläge und Zinsen für Kapitalmarktanleihen und damit die Kosten für neue Kredite in die Höhe. Bei alledem wächst nicht zuletzt der Widerstand in der Bevölkerung gegen die drastischen Kürzungen öffentlicher Ausgaben und Sozialleistungen, mit denen die Staaten versuchen, den strikten Auflagen und dem Teufelskreis aus Sparen und Wachstumsverlusten zu entkommen. Dieses Dilemma hat bislang noch kein Land bewältigt, das in den zweifelhaften Genuss der europäischen Solidarität kam. In Griechenland scheint sich diese Tragödie zu wiederholen.

### **Disziplinator EZB**

Doch ökonomische und soziale Kollateralschäden sind nicht die einzigen Probleme dieses Regimes. Denn das gesamte Regelwerk folgt einer harten Grammatik des Autoritären. Mit der aggressiven Rhetorik kommt gleichzeitig ein zutiefst undemokratischer Gestus zum Vorschein – dessen Schatten weit über die Felder der Ökonomie hinausreichen. Damit aber steht nicht weniger als die Legitimation des gesamten Projektes und am Ende auch die Demokratiefähigkeit der EU auf dem Spiel.

Bereits die „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates“ vom März 2011 bedienen sich eines Vokabulars der tadelnden Anweisungen. Vor allem aber die EZB brilliert mit einer unnachgiebigen Überwachungs- und Disziplinierungsrhetorik.<sup>11</sup> Sie spricht von „Prozessen der permanenten Steuerung“ und

11 Die EZB nimmt seit dem Lissaboner Vertrag als Organ der EU eine besondere Stellung ein; vgl. Ulrich Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, in: „Europa und Recht“, 2/2009, S. 200-218, hier S. 209-216.

„rigorosen, verbindlichen Regeln zur fiskalpolitischen Disziplinierung“, von „Glaubwürdigkeit durch Sanktionen“ und „verstärkter Haushaltsüberwachung“ sowie schließlich von „robusten Korrekturmechanismen“, die im Falle erheblicher Wettbewerbseinbußen und übermäßigen gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten automatisch in Kraft treten müssen.<sup>12</sup>

Die EZB, so der Gestus, fungiert als die Stimme der finanzökonomischen Vernunft und ruft mahnend die unfolgsamen Mitgliedstaaten zur Ordnung. Das neue Regelwerk soll die Mitgliedstaaten in ein Korsett aus automatisch in Gang kommenden Rigiditäten einzwängen, in der Hoffnung, an den Kapitalmärkten mit Zustimmung und Vertrauen belohnt zu werden. Insbesondere der Automatismus, auf den die EZB immer wieder insistierte, sollen die Politik disziplinieren und politische Spielräume einschränken. Denn ihre Abhängigkeit von demografischen Umfragen und Wahlergebnissen, so glaubt man in Finanzkreisen zu wissen, macht sie anfällig für demokratischen Opportunismus gegenüber ihrer Klientel, deren Interessen im Notfall den Vorzug vor den Imperativen der Finanzmärkte erhalten.

### Negativspirale Legitimationsverlust

Aus dieser Grundhaltung spricht nicht nur eine frappierende Ignoranz, sondern auch eine gehörige Portion an Demokratieverachtung. Schließlich waren es die Nationalstaaten, die durch massive Kriseninterventionen das ins Straucheln geratene Finanzsystem stabilisierten – unter Aufbringung enormer Finanzmittel, deren Refinanzierung sie schon heute in erhebliche Konflikte mit dem Wahlvolk treibt. Die Regierenden in Griechenland, Irland und Portugal könnten ein schauriges Lied davon singen.

Die Auswirkungen der demokratiefeindlichen EU-Politik könnte sich als schwere Hypothek für die Union erweisen: Es droht eine weitere, legitimationpolitische Negativspirale, durch die die Reputation der Regierungen gegenüber ihrem Wahlvolk und letztlich die EU selbst schweren Schaden nehmen könnte.

Bemisst man die Legitimation des autoritären Stabilitäts-Regimes mit demokratietheoretischen Maßstäben, so fällt das Ergebnis desaströs aus. Da es nicht über das ordentliche Gemeinschaftsverfahren, sondern über den Weg einer Regierungsvereinbarung zustande kam, fehlte es von Beginn an einer Beteiligung der EU-Kommission, des EU-Parlamentes und insbesondere der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Damit sind nicht einmal die Mindestanforderungen an eine hinreichende Input-Legitimation erfüllt.<sup>13</sup> Genauso wenig kann das Verfahren zur Einführung des ESM eine ausreichende Output-Legitimation in Anspruch nehmen. Denn die beschlossenen Maßnahmen des intransparenten und elitären Entscheidungsprozesses werden weder die anstehenden Probleme lösen, noch werden sie als gemeinwohlfördernd auf-

<sup>12</sup> Alle Zitate aus EZB, Wesentliche Elemente, a.a.O.

<sup>13</sup> Zur Unterscheidung und Begründung von Input- und Output-Legitimation vgl. Fritz W. Scharpf, Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: „Leviathan“, 2/2009, S. 244-280.

gefasst werden können. Anstatt sich um Zustimmung bei den Bürgern zu bemühen, urteilt Jürgen Habermas daher zu Recht, „stecken die politischen Eliten den Kopf in den Sand. Sie setzen unberührt ihr Eliteprojekt und die Entmündigung der europäischen Bürger fort.“<sup>14</sup>

Der erneute Verzicht auf das Werben um Zustimmung mag auch der Wucht der ökonomischen Krise und dem unmittelbaren Handlungsdruck geschuldet sein. Doch er könnte sich als fatal erweisen. Denn hier trifft die fehlende Zustimmung der Bevölkerung zur gegenwärtigen Krisenpolitik auf eine strukturelle Schwäche der EU: Sie verfügt ohnehin über keine direkte Legitimationsbeziehung zu ihren Bürgern – da es ihr an einem gemeinsamen öffentlichen Raum, einem Parteienwettbewerb und vor allen an einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit fehlt.<sup>15</sup> Somit bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, europarelevante Erwartungen und Forderungen aufzunehmen und unter die notwendige Zustimmung der Bürger für die EU zu organisieren. Dabei kommt den nationalen Regierungen nicht nur die Aufgabe zu, Entscheidungen aus Brüssel gegenüber ihren Bürgern zu verteidigen – ein mitunter riskantes Unterfangen, das schnell in der Abwahl der Regierung enden kann, wie aktuell in Portugal beobachtet werden kann.

### Nationalstaaten zwischen Verweigerungs- und Entlastungsstrategie

Da die EU also über keine eigene originäre Legitimation verfügt, ist sie auf die demokratische Anerkennung angewiesen, die ihr die Mitgliedstaaten verleihen. Doch dazu müssen die Nationalstaaten willens und in der Lage sein. Und hier liegt mit Blick auf das neue autoritäre Stabilitäts-Regime der Hase im Pfeffer. Denn diese für die EU so wichtige Folgebereitschaft wird den Nationalstaaten verbaut, wenn sie Auflagen zu vertreten haben, die sie in direkte Konfrontation mit ihren Wählern treiben. Die Nationalstaaten sehen sich in dieser Konstellation vor zwei naheliegende Handlungsstrategien gestellt: Sie können zwischen einer Verweigerungs- und einer Entlastungsstrategie wählen.

Entweder die Mitgliedstaaten verweigern sich gegenüber den Auflagen und der abgeforderten Politik und verhindern damit die Realisierung des europäischen Krisenüberwindungsmechanismus. Dann erscheint die EU unfähig, die anstehenden Probleme zu bewältigen und ein weiterer Ansehensverlust wäre die Folge. Oder die Nationalstaaten folgen den Auflagen: Dann müssen sich die Einzelstaaten in die Konfrontation mit der eigenen Wählerschaft begeben. Die nationalen Regierungen werden jedoch versuchen, sich durch die Zuweisung der politischen Verantwortung an die EU vor drohenden Anerkennungsverlusten und Wahlniederlagen zu schützen. Auch diese Strategie – die oben drein unterschlägt, dass die umstrittenen Sachzwänge auf Entscheidungen der Mitgliedstaaten beruhen – geht somit am Ende zu Lasten der EU. Denn sie droht die geliehene Legitimation zu verlieren, wenn die Mitgliedstaaten ihr diese zwecks eigener legitimatorischer Entlastung verweigern.

<sup>14</sup> Jürgen Habermas, Ein Pakt für oder gegen Europa? In: „Süddeutsche Zeitung“, 7.4.2011.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Scharpf, Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, a.a.O.



Am Ende droht der demokratische Prozess ins Leere zu laufen: Wenn Wahlen keine wirklichen Wahlmöglichkeiten mehr bieten, weil die Regierungen, unabhängig von ihren ideologischen Orientierungen, sich den Vorgaben aus Brüssel unterwerfen müssen, verliert das Wechselspiel von Opposition und Regierung seinen Sinn. Und als relativ machtlose Vollzugsorgane externer Vorgaben werden Parteien und Politiker nachhaltig an Ansehen und Legitimation verlieren. Kurzum: Beide Alternativen verheißen für die demokratische Akzeptanz der EU nichts Gutes – und könnten aus der Transformationskrise dann doch schnell eine Existenzkrise werden lassen.

### Deutschland: Der getriebene Hegemon

Welche Rolle spielt Deutschland in diesem Geschehen? Die Antwort scheint einfach: Zu offensichtlich prägte die Regierung Merkel auch dieses Mal das neue Projekt autoritärer Stabilität. In einer nicht überall geschätzten Koalition mit Frankreich ließ es dabei an der Wahrung eigener Interessen nicht fehlen. Selbst ansonsten abwägende Stimmen erkennen in der europäischen Krisenpolitik einen neuen „unverhohlenen Führungsanspruch eines ‚europäischen Deutschlands in einem deutsch geprägten Europa‘“.<sup>16</sup>

In der Tat: Auch das EMS-Regime folgt in wesentlichen Teilen dem deutschen Wettbewerbsmodell. Eine dogmatisch an Geldwertstabilität ausgerichtete Geld- und Finanzpolitik, eine nachfragedämpfende prozyklische Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und eine realwirtschaftliche Wettbewerbsstrategie, die Konkurrenzvorteile vor allem über gesteigerte Produktivitätsraten und gedämpfte Lohnentwicklungen realisiert – all diese Instrumente lassen sich auch in dem deutschen Exportweltmeister-Modell wiederfinden. Dieser Gleichklang zwischen dem europäischen und dem deutschen Entwicklungsmodell verringert den Anpassungsdruck für Deutschland und verstärkt ihn zugleich für die Mitgliedstaaten, die bisher auf andere Entwicklungsmodelle setzten.

Dennoch, trotz augenfälliger Gemeinsamkeiten verengt die schlichte These von der Hegemonialmacht Deutschland den Blick auf das gegenwärtige Europa. Die Etablierung des neuen Wettbewerbs- und Wachstumsmodells folgt zugleich – und das dürfte nicht weniger bedeutsam sein – den Interessen der wichtigsten Akteure auf den transnationalen Finanzmärkten. Insbesondere die Banken haben die Perspektive vor Augen, etwaige Verluste aus der Abwicklung der Milliardenkredite an die Schuldnerstaaten zu minimieren. Sie profitieren erheblich davon, dass die EU auf eine nachhaltige Beteiligung der Finanzmarktakteure an den Krisenkosten und die weitreichende Regulierung der Finanzmärkte verzichtet.<sup>17</sup> So bleiben Renditeinteressen bei den aktuellen Krisengeschäften ebenso gewahrt wie das gesamte Geschäftsmodell.

<sup>16</sup> Habermas, Ein Pakt für oder gegen Europa?, a.a.O.

<sup>17</sup> Was aus der im ESM formulierten Erwartung wird, „je nach Einzelfall eine Beteiligung des Privatsektors in angemessener und verhältnismäßiger Form“ zu realisieren, wird der weitere Prozess seiner Verabschiedung zeigen (Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, a.a.O., S. 29).

dell hochrisikoreicher Spekulationen, das die Krise mit verursacht hat und die Zahl der Vermögensmilliardäre vervielfachte.

Ob eine Krisenpolitik gegen die Gewinn- und Machtinteressen der Finanzmarktakteure möglich gewesen wäre, darf zudem bezweifelt werden – deutsche Vormachtstellung hin oder her. Vor allem die Banken drohten mit systemischen Schäden für die globale Wirtschaft und wiesen darauf hin, dass höhere Zinsen als Folge umfassender Regulierungen verschlechterte Refinanzierungsbedingungen für die nationalen Staatsschulden zur Folge hätten. Offenbar verfügen die Finanzmarktakteure über hinreichende strukturelle Macht und Lobbykraft gegenüber der Politik, um Handlungswillen wie Handlungsfähigkeit der Regierungen in Schach halten und damit Verletzungen eigener Profit- und Machtinteressen abwehren zu können.<sup>18</sup> Das gilt auch gegenüber dem deutschen Hegemon.

Diese Machtverhältnisse prägen das neue Regime – und verschieben die Verantwortlichkeiten für die Finanz- und Wirtschaftskrise. Zwar mag den in Not geratenen Mitgliedstaaten eine Mitverantwortung für Schulden und Wettbewerbsschwäche zukommen. Doch der Krisenbeitrag der deregulierten Finanzmärkte und der Nutzenmaximierungsstrategien ihrer Hauptakteure ist nicht minder evident.<sup>19</sup> Das Regime autoritärer Stabilität orientiert sich jedoch nicht an dieser Verantwortungsverteilung. Im Gegenteil: Der Europäische Stabilitätsmechanismus unterwirft die notleidenden Mitgliedstaaten eben jener Disziplin, die im Rahmen einer Re-Regulierung gegenüber den Akteuren der Finanzmärkte erforderlich wäre. Doch während sich diese durch Lobby-Macht und Drohung mit systemischen Risiken dieser Disziplinierung entziehen können, vermögen dies die Staaten nicht.

Diese Krisenpolitik programmiert nicht nur die nächste Krise. Sie zeigt auch die Grenzen der Macht deutscher Politik im europäischen Finanzmarktkapitalismus. Unter diesen Machtverhältnissen mutiert das unter deutscher Vorherrschaft angekündigte Vorhaben einer regulatorischen Krisenbewältigung zu einer passiven Krisennachsorge ohne grundlegende Veränderungen der finanzkapitalistischen Spielregeln. Diese Entwicklung verhindert jedoch die notwendigen Regulierungsfortschritte wie auch eine sozial akzeptable Verteilung der Krisenkosten. Vor allem aber bleiben die krisenverursachenden Strukturen des Finanzmarkt-Kapitalismus weiterhin unangetastet.

### Ein Modell kooperativer Stabilität

Die Politik – auch die deutsche – scheitert somit an der Rückeroberung von Handlungsspielräumen und bleibt somit den Interessen der Finanzmärkte unterworfen. Die Devise der politischen Lösungen lautet stattdessen: Stabilitätsgewinn durch Demokratieverzicht. Die mitschwingende Hoffnung auf

<sup>18</sup> Vgl. dazu Renate Mayntz, Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats bei der Regulierung der Finanzmärkte, in: „Leviathan“, 2/ 2010, S. 175-187.

<sup>19</sup> Stellvertretend für viele vgl. Elmar Altvater, Der große Krach. Oder die Jahrhundertkrise von Wirtschaft und Finanzen, von Politik und Natur, Münster 2010.

ein „Nullsummenspiel“, also darauf, dass sich der politisch-demokratische Schaden durch ökonomischen Nutzen kompensieren lässt, dürfte sich als Illusion erweisen. Als Modell eines autoritären Finanzmarktkapitalismus hat ein demokratisches Europa jedoch keine Zukunft. Die Gewinner einer solchen Entwicklung dürften neben den Finanzmärkten die wachsenden Bewegungen anti-europäischer Populisten sein. Wo das endet, ist ungewiss.

Offensichtlich ist jedoch die Aufgabe einer europäischen Linken den fatalen Kurs Europas zu stoppen und für eine Neubestimmung der gegenwärtigen Krisenpolitik zu mobilisieren. Auf die proeuropäische Kritik zur Benennung von Fehlentwicklungen in Europa müsste eine proeuropäische Widerstandspolitik zur Korrektur derselben folgen. Gesucht wird also ein neues Projekt, das auch diesmal die Krise überwindet, den europäischen Integrationsprozess neu ausrichtet und das Gesamtprojekt neu begründet. Kurzum: Ein Projekt, das die ungelösten Probleme der EU – wirtschaftliche Spannung, soziale Spaltungen und demokratische Legitimationsdefizite – nicht verschärft, sondern in Angriff nimmt.

Eine besonders dringliche Herausforderung bestünde darin, das Regime der autoritären Stabilität in ein Modell der kooperativen Stabilität umzuwandeln. Das neue Modell sollte dabei nicht auf die Regulierung der Staatsschulden und die Stabilisierung der gemeinsamen Währung verzichten, wohl aber auf die repressive Disziplinierung der wettbewerbsschwachen und defizitären Mitgliedstaaten. Statt auf Disziplinierung könnte es innergemeinschaftliche Aushandlungsprozesse vorsehen, die möglichst wenig durch die Machtsymmetrie zwischen schwachen und starken Staaten deformiert sind und sich stattdessen auf Interessenausgleiche konzentrieren.

In diesen Aushandlungen kämen das Interesse Deutschlands an gemeinschaftsverträglichen Exporten in den Binnenmarkt ebenso zum Tragen wie die Aufhol- und Transferinteressen der Mitgliedstaaten in Finanznot. Die Überwindung übermäßiger wirtschaftlicher Export- oder Importungleichgewichte müssten als Leitlinien akzeptiert werden und Volkswirtschaften, die aus eigener Kraft vorhandene Wettbewerbsrückstände nicht aufholen können, nachhaltig unterstützt werden. Das bisherige Schreckgespenst einer solidarischen Transferunion avancierte damit zum Leitbild eines Entwicklungspfades, über den die Stabilisierung öffentlicher Finanzen und des Euro nicht durch wirtschaftliche und politische Konkurse einzelner Mitgliedstaaten erkauft werden.

### **Legitimationsgewinn durch Demokratieausbau**

Ein solches kooperatives Entwicklungsmodell eröffnet schließlich auch neue Spielräume für unverzichtbare Maßnahmen gegen den beschleunigten Legitimationsverfall der EU. Dem Virus des Legitimationsverfalls dürfte allein durch eine entsprechende Dosis Demokratie beizukommen sein. Sie müsste den – freilich noch zu aktivierenden – Partizipationsinteressen der europäischen Bürger zum Durchbruch verhelfen. In diesem Sinne muss sich Europa vom Elite- zu einem Partizipationsprojekt wandeln, das aktiv um die europäi-

schen Bevölkerungen wirbt. Von besonderer Bedeutung wären dabei institutionelle Reformen zum Ausbau direktdemokratischer Elemente wie nationaler und europaweiter Referenden zu europapolitischen Schlüsselfragen.

Die direkte Beteiligung an wichtigen Sachfragen europäischer Politik käme der fragilen Legitimationsgrundlage der EU zugute und würde zugleich das Ansehen von Europathemen bei der Bevölkerung erhöhen. Zugleich würde die demokratische Einbeziehung unter den politischen Eliten einen heilsamen Zwang zur aktiven Werbung um Zustimmung bei den Bürgerinnen und Bürgern erzeugen. Damit könnte direkte Bürgerbeteiligung als Katalysator des Aufbaus einer europäischen Öffentlichkeit und der Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft wirken. Auf diese Weise könnte am Ende allmählich jener europäische Demos entstehen, der im heutigen Europa aus Demokratiegründen so schmerzlich vermisst wird.

Wer aber könnte solche Reforminitiativen vorantreiben? Die politischen Eliten verheddern sich derzeit in den Fallstricken ihrer Krisenpolitiken, die sich vorrangig an nationalstaatlichen Interessen orientieren. Die wirtschaftlichen Eliten stützen den Kurs in ein autoritäres Stabilitätsregime, während zivilgesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften sichtliche Mühe haben, sich einen Europarealismus auf der Höhe der Zeit zu erarbeiten.<sup>20</sup> Mit anderen Worten: Der notwendige Reformakteur existiert gegenwärtig nicht, er müsste erst entstehen. Hierfür ist eine europaweite wie europafreundliche, soziale Widerstandsbewegung gegen das Regime der autoritären Stabilität vonnöten, das sich für ein kooperatives und demokratisches Europa engagiert. Das allerdings wäre ein großes Projekt für eine europäische Mosaiklinke.<sup>21</sup>

20 Vgl. dazu Hans-Jürgen Urban, Zeit für eine politische Neuorientierung. Die Gewerkschaften und die Hoffnung auf ein soziales Europa, in: „Internationale Politik und Gesellschaft“, 4/2009, S. 11-25.

21 Vgl. dazu Hans-Jürgen Urban, Die Mosaik-Linke. Vom Aufbruch der Gewerkschaften zur Erneuerung der Bewegung, in: „Blätter“, 5/2009, S. 71-78.

Anzeige

# LUXEMBURG 2

## GESELLSCHAFTSANALYSE UND LINKE PRAXIS 2011

RÜCKKEHR DER KÄMPFE? Proteste, Subjekte, Handlungsfähigkeit | Chinas neue Arbeiterklasse | Revolten in Nordafrika | Wahrnehmungen der Krise in Belegschaften  
Wie denken die Reichen? | Ein neues Weltproletariat | Proteste in Griechenland und Wisconsin | Japan nach der Katastrophe | Feminismus und Kapitalismuskritik  
Gewerkschaften und Klimaziele | Vielfachkrise?

MIT BEITRÄGEN VON Erik O. Wright | Élisabeth Weissman | Steffi Richter | Firoze Manji  
Au Loong Yu | Karl-Heinz Roth | Irene Dölling | Frigga Haug | Oskar Negt | Ueli Mäder  
Alex Demirović | Gisela Notz | Sean Sweeney | Christine Lohr | u.a.

Juni 2011, Einzelheft 10,- Euro, Jahres-Abo 30,- Euro, Ausl. 40,- Euro, erm. 20,- Euro  
VSA: Verlag, St. Georgs Kirchhof 6, D-20099 Hamburg  
www.zeitschrift-luxemburg.de

