

Fritz W. Scharpf

Die Euro-Rettung als Demokratieproblem

1. Einleitung¹

In der Eurokrise geht es nicht mehr allein um das „europäische Demokratiedefizit“, das – lang scheint es her – einmal nur Demokratietheoretiker und manche Europa-Abgeordnete umgetrieben hat. Inzwischen geht es vielmehr um eine Fehlentwicklung, die die politische Legitimation des europäischen Regierens in seiner derzeitigen Verfassung grundlegend in Frage stellt. Trotz allfälliger und zutreffender Warnungen in der Zeit vor ihrer Gründung hat die Währungsunion Europa in eine tiefe Krise geführt, aus der es offenbar keinen guten Ausweg gibt. Manche sehen jedoch gerade in dieser Krise die historische Chance für wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer demokratisch legitimierten Politischen Union.

Im Folgenden werde ich zunächst die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Eurokrise und demokratischer Legitimation auf der Ebene der normativen politischen Theorie erörtern. Aus der gleichzeitigen Relevanz zweier Legitimitätskriterien sollen Folgerungen für die derzeitige Euro-Rettungspolitik abgeleitet werden. Sodann werde ich auf der Ebene der Politik-Analyse die Optionen diskutieren, zwischen denen die Euro-Politik heute noch wählen könnte. Und abschließend werde ich fragen, ob diese Optionen der Demokratisierung der europäischen Politik eine Chance eröffnen könnten.

2. Output- und inputorientierte politische Legitimität

In meiner ersten Konstanzer Lehrveranstaltung zur Demokratietheorie war mir aufgefallen, dass die Klassiker mit zwei analytisch unterscheidbaren Dimensionen der politischen Legitimität hantieren, die ich dann mit Bezug auf *David Eastons* damals gängige Theorie des politischen Systems als output- und input-orientierte klassifizierte. Die Unterscheidung wird inzwischen oft verwendet, aber manche Kollegen haben den vermuteten Gleichrang output-orientierter Argumente als Verfälschung des demokratischen Prinzips kritisiert. Bei weiterem Nachdenken würde ich jedoch nun der Output-Legitimität sogar die Priorität zuweisen. Das bedarf einer kurzen Begründung.

In der Output-Dimension geht es um die fundamentale Rechtfertigung von Herrschaft. Sie ist notwendig, um Ziele zu erreichen und Probleme zu bewältigen, die weder

von autonom handelnden Einzelnen noch durch freiwillige Kooperation in der Zivilgesellschaft oder durch marktförmigen Austausch erreicht oder bewältigt werden können. Aber die Zwangsgewalt der Herrschaft und die Zumutung des Gehorsams sind nur zu rechtfertigen, weil und wenn sie dem Allgemeininteresse der Regierten und der Gerechtigkeit zwischen diesen dienen. Scheiterte sie an diesem Maßstab, so verlor die Herrschaft im alten China das „Mandat des Himmels“ ebenso wie im deutschen Mittelalter das „Sippenheil“ der Kaiser-Dynastien sich erschöpfte.

Als Barriere vor diesem absoluten Herrschafts-Versagen als Konsequenz eines Scheiterns der Output-Legitimität sieht schon die klassische Theorie die Möglichkeit des Regimewechsels – ursprünglich konzipiert als sequentielle Abfolge von (jeweils positiven und korruptierten Varianten) der Monarchie, Aristokratie und Demokratie, der heute noch die modernen Varianten autoritärer und totalitärer Regimes hinzuzufügen wären. Und noch ehe dieses Regime-Versagen manifest werden könnte, setzt die Theorie der repräsentativen Demokratie auf die Möglichkeit des Regierungswechsels als Reaktion auf die Verfehlung output-orientierter Anforderungen. Als wichtigste Sicherung der Output-Legitimität fungiert hier die Abhängigkeit der Regierenden vom Ergebnis allgemeiner, freier und gleicher Wahlen, die lange vor einer Revolution das Mandat der jeweils Regierenden beenden kann.²

Zugleich impliziert die allgemeine und gleiche Wahl auch eine egalitäre Interpretation des Gemeinwohl-Kriteriums, das in der Demokratie die gleiche Berücksichtigung der Präferenzen und Interessen aller Mitglieder des Gemeinwesens erfordert. Vor allem aber sollen allgemeine Wahlen neben direktdemokratischen Abstimmungen auch das input-orientierte Legitimationsprinzip einer demokratischen *Selbstregierung des Volkes* sichern – den Anspruch also, dass die Regierten zugleich die Autoren der Gesetze sein sollen, denen sie gehorchen müssen.

Verglichen mit der normativen Unbedingtheit des archaischen „*buon governo*“ erscheint das demokratische Prinzip freilich als spätere und voraussetzungsvolle Ergänzung. Platon war kein Freund der Demokratie und Aristoteles analysierte Monarchie, Aristokratie und Demokratie mit gleicher Skepsis. Besser im Sinne des Gemeinwohls erschien ihm eine gemischte Verfassung, in der das egalitäre Element durch das aristokratische gemäßigt und durch das monarchische zu tatkräftiger Führung befähigt wurde. Cicero, Machiavelli, Montesquieu und die amerikanischen Autoren der Federalist Papers sahen das im Prinzip ebenso. Rousseau dagegen war zwar ein radikal-egalitärer Demokrat. Aber er misstraute den Leuten und forderte Bürger, die sich in öffentlichen Angelegenheiten ausschließlich von der gemeinwohlorientierten *volonté générale* leiten lassen. Und auch die moderne Theorie der „deliberativen Demokratie“ setzt ja darauf, dass in den öffentlichen politischen Diskursen nur verallgemeinerungsfähige Interessen zum Zuge kommen sollen.

In der neueren Theorie des demokratischen Verfassungsstaates geht es deshalb immer zugleich um „*responsive*“ und „*responsible government*“. Und es geht darum, gerade das Spannungsverhältnis zwischen dem Postulat der gleichen Selbstregierung aller Bürger und der unaufhebbaren Bindung der Herrschaftsgewalt an Gemeinwohl und Gerechtigkeit als einander verstärkende und begrenzende Wechselbeziehung zu institutionalisieren. Gewaltenteilung und Rechtsstaat sollen eine „Tyrannei der Mehrheit“ ausschließen und die Risiken des Populismus begrenzen; Parteienkonkurrenz und egalitäre Wahlen sollen die Verselbständigung der Regierungsgewalt verhindern und deren Missbrauch bestrafen können; und die Kriterien gemeinwohlorientierter Politik sollen aus freier öffentlicher Diskussion hervorgehen.

3. Das latente europäische Legitimationsdefizit

Reale demokratische Verfassungsstaaten unterscheiden sich durchaus in der relativen Gewichtung input- und output-orientierter Kriterien und Institutionen. Im Vergleich mit ihnen jedoch kennzeichnet die Europäische Union ein ganz einseitiger Vorrang output-orientierter Legitimationsargumente, deren Gemeinwohl-Anspruch als politisch unstrittig unterstellt wurde und wird: Die Union sichert den Frieden zwischen Völkern, die einander als Todfeinde sahen; sie fördert deren Wohlstand durch wirtschaftliche Verflechtung; und Fortschritte der Integration dienen der immer engeren Verbindung der europäischen Völker.

Im Gegensatz dazu stand die input-orientierte Legitimation bisher auf schwachen Füßen: Gestützt auf den prinzipiell akzeptierten Gemeinwohl-Charakter der Integration war europäisches Regieren – wenn man von Großbritannien und den skandinavischen Staaten absieht – lange vor politischen Kontroversen geschützt. Seine Inhalte wurden in starkem Maße geprägt durch eine unpolitische „Integration durch Recht“ – das heißt durch richterliche Rechtsschöpfung. Und im Gegensatz zur Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte war und ist die des Europäischen Gerichtshofs auch nicht in die Diskussion einer demokratischen politischen Öffentlichkeit eingebunden. Auf Kosten der Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten hat diese „unpolitische Politik“ des Gerichtshofs (und der Kommission) insbesondere den Geltungsbereich wirtschaftlicher Freiheitsrechte des Wettbewerbsrechts wesentlich erweitert und so der europäischen Integration eine deutlich wirtschaftsliberale Stoßrichtung vorgegeben.

Die sozialstaatliche Re-Regulierung der Marktfreiheiten auf europäischer Ebene wäre dagegen auf „politische Politik“ und damit auf die Mitwirkung demokratisch verantwortlicher nationaler Regierungen angewiesen gewesen. Diese aber konnten wegen der kulturellen, institutionellen und politischen Heterogenität der Mitgliedstaaten nur im breiten Konsens handeln. Deshalb blieb die „politische Politik“ der EU im Wesentlichen auf schwache Kompromisse und markt-konforme Regelungen beschränkt. Daran konnte auch die wachsende legislative Kompetenz des Europäischen Parlaments nichts ändern. Im Vielvölker-Imperium der Europäischen Union ist auch die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen auf breiten transnationalen Konsens angewiesen. Und im Verhältnis zum Rat fehlte und fehlt dem Europäischen Parlament überdies die Ermächtigung durch ein politisches Mandat der Wähler – das nur im Wettbewerb um den Führungsanspruch in der europäischen Politik hätte gewonnen werden können.

Wegen der hohen Konsenserfordernisse hatten input-orientierte politische Impulse deshalb zwar Verhinderungsmacht, aber nur eine geringe Gestaltungsmacht. Für die Bürger freilich war das input-orientierte europäische Demokratiedefizit kaum von Bedeutung. Die Herrschaftsgewalt der Union trat ihnen ja kaum jemals unmittelbar gegenüber, sondern immer vermittelt durch Akte der nationalen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Und solange im europäischen Mehrebenensystem die Herrschaftsvermittlung funktionierte, war auch die Legitimationsvermittlung plausibel: Für die Input-Legitimation reichte es, dass die mit der europäisch überformten nationalen Politik unzufriedenen Wähler ja die eigene Regierung bestrafen konnten.

4. Krisenpolitik ohne Input-Legitimation

Die Eurokrise und die Euro-Rettungspolitik haben jedoch die Voraussetzungen der Legitimationsvermittlung zerstört. Nun hat die europäische Politik unmittelbar in die Lebensumstände und die Lebenschancen von Millionen europäischer Bürger eingegriffen. In den Schuldnerstaaten hat sie dafür gesorgt, dass auch die Abwahl von Regierungen an den von der Troika oktroyierten Maßnahmen nichts ändern konnte. Und selbst wenn der Deutsche Bundestag, ermahnt vom Bundesverfassungsgericht, es einmal wagte, einen Beschluss der Eurogruppe über ein Wochenende aufzuhalten, so änderte das doch nichts daran, dass dieser dann von den Parlamenten aller Gläubigerstaaten unverändert beschlossen werden musste. Kurz: Wie nie zuvor übt nun die europäische Politik, für alle sichtbar und mit unmittelbarer Wirkung, politische Herrschaftsgewalt aus.

Schlimmer noch: Die Institutionen, in denen diese Politik beschlossen und umgesetzt wird, sind so beschaffen, dass sie den Einfluss demokratischer Input-Prozesse so weit wie möglich ausschließen. Das gilt offensichtlich für die EZB, deren politische Unabhängigkeit stärker abgesichert und deren Mandat rechtlich enger definiert ist, als dies bei jeder anderen Zentralbank der Fall ist. Dennoch ist sie zum entscheidenden *Policy Maker* geworden, von dessen Beschlüssen es abhängt, ob ein Staat bankrottgeht oder nochmal gerettet wird.

Ähnliches gilt für die Europäische Kommission, deren Autorität als neutrale Hüterin des europäischen Gemeinwohls gerade nicht auf demokratischer Verantwortlichkeit beruht. Sie hatte die zentrale Rolle bei der Definition, Kontrolle und Durchsetzung der „*Memoranda of Understanding*“, die demokratisch gewählte Regierungen unterschreiben mussten, um die jeweils nächste Tranche der europäischen Rettungskredite zu erhalten. Und noch stärker ist ihre *Policy-Making*-Rolle in dem neuen Euro-Regime der *Six-Pack* und *Two-Pack*-Verordnungen ausgestaltet. Im Rahmen des Verfahrens zur „Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ werden ihre „Empfehlungen“, die sich auf sämtliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten erstrecken können und die allein von ihrer eigenen ökonomischen Einschätzung abhängen, für die betroffenen Staaten verbindlich und können mit harten Sanktionen durchgesetzt werden – sofern nicht der Rat der Eurogruppe mit „umgekehrt qualifizierter Mehrheit“ dagegen interveniert.

Aber selbst wenn der Rat positiv zu entscheiden hätte, könnte das dort stattfindende stark asymmetrische *Bargaining* der nationalen Exekutiven eine Input-Legitimation der im Zuge der Euro-Rettung durchzusetzenden Maßnahmen nicht begründen. Die Regierungen sind indirekt-demokratisch allenfalls dazu legitimiert, für das eigene Land Verpflichtungen einzugehen und allgemeinen, für alle Mitgliedstaaten geltenden Regeln zuzustimmen. Aber die deutschen Wähler und der Deutsche Bundestag könnten den Finanzminister und die Kanzlerin nicht zu Entscheidungen legitimieren, die den Bürgern Portugals schwerste Opfer auferlegen. Aus deren Sicht jedenfalls handelt es sich dabei um die demokratisch nicht legitimierbare Herrschaft fremder Regierungen. Und daran würde sich im Prinzip auch dann nichts ändern, wenn das Europäische Parlament ebenfalls beteiligt würde.

Aber anders als die ersten Maßnahmen zur Verteidigung des Euro gegen akut drohende Staatsinsolvenzen können die jetzt auf Dauer gestellten Regelungen auch nicht mehr einfach als Notstandsregime verteidigt werden. Deshalb wachsen nun sogar in Berlin, Brüssel und Frankfurt die demokratischen Skrupel und man denkt darüber nach, entweder den Präsidenten der Kommission oder den Ratspräsidenten europaweit wählen zu lassen. An den für notwendig und richtig gehaltenen Maßnahmen des jetzigen Regimes soll sich

freilich nichts ändern. Es geht hier also in erster Linie um den Anschein von Demokratie – nach dem aus Westernfilmen bekannten Argument zur Verhinderung von Lynchjustiz: „*Let's give him a fair trial and THEN hang him*“.

Das Kalkül könnte freilich scheitern, wenn es den großen Partei-Familien des Europaparlaments gelingen sollte, die kommende Europawahl nicht nur als Wahl eines Präsidenten-Kandidaten sondern auch als europaweite politische Auseinandersetzung über die Richtung und Inhalte der europäischen Politik zu inszenieren. Nicht nur der Präsident des Europaparlaments, sondern auch Jürgen Habermas und andere pro-europäische Demokraten sehen deshalb gerade in der Eurokrise die historische Chance für den lange erhofften Durchbruch zu einer demokratisch legitimierten Europäischen Union.

Diese Hoffnung halte ich für verfehlt, aber um dies zu begründen muss ich jetzt von der Demokratie-Diskussion zur Politikanalyse wechseln.

5. Die Währungsunion als Falle der Mitgliedstaaten

Mit dem Eintritt in die Währungsunion entgingen die Mitgliedstaaten dem Zwang, ihre Zahlungsbilanz auszugleichen. Dafür verzichteten sie auf die Möglichkeit, die Entwicklung der eigenen Wirtschaft mit den Instrumenten der makroökonomischen „Globalsteuerung“ – also der Geldpolitik, der Währungspolitik und der Fiskalpolitik – zu beeinflussen.

Die europäische Zentralisierung der Geld- und Währungspolitik hätte auch funktionieren können, wenn die Eurozone nur aus Mitgliedern des vorherigen „D-Mark-Blocks“ bestanden hätte. Aber die früheren „Hartwährungs-“ und „Weichwährungsländer“ unterschieden sich auch nach ihrem Beitritt in ihren ökonomischen, institutionellen und kulturellen Bedingungen so stark voneinander, dass die einheitliche Politik der EZB für die einen zu restriktiv und für die anderen zu expansiv wirkte – und deshalb die einen in die Rezession und die anderen in eine kreditfinanzierte Überkonjunktur getrieben hat.

Deutschland wurde deshalb in den ersten Jahren der Währungsunion zum „kranken Mann Europas“, der gegen Stagnation und eskalierende Arbeitslosigkeit nur die Niedriglohn-Politik der Hartz-Reformen und gewerkschaftlichen Lohnverzicht einsetzen konnte. Deshalb stagnierte die Nachfrage und stiegen die Exporte – was früher zu einer Aufwertung der D-Mark geführt hätte. Da das aber nun ausgeschlossen war, sank der reale Wechselkurs, wodurch die deutschen Exporte noch zusätzlich begünstigt wurden.

Der Gegenwert dieser steigenden Überschüsse, der im eigenen Land nicht konsumiert oder investiert wurde, floss dann in die Länder, in denen das zu billige Geld die Inlandsnachfrage steigen ließ. Dort finanzierten diese Kredite eine starke Inlandskonjunktur, steigende Beschäftigung und steigende Löhne. Aber zugleich stiegen die Importe, die internationale Wettbewerbsfähigkeit nahm ab, die realen Wechselkurse stiegen und die Leistungsbilanzen gerieten immer tiefer ins Defizit – und dementsprechend stieg wiederum die Abhängigkeit der Wirtschaft von Kapitalzuflüssen aus dem Ausland. Früher hätten solche Fehlentwicklungen die ausländischen Kapitalgeber zur Vorsicht gemahnt, und die drohende Zahlungsbilanzkrise hätte die Regierungen zu korrigierenden Eingriffen gezwungen. Aber im Vertrauen auf die einheitliche Währung sahen nun offenbar weder die Investoren noch die Regierungen noch die Kommission oder die EZB in den steigenden Defiziten ein besonderes Problem.

Im Herbst 2008 freilich erzeugte die internationale (Lehman Bros.) Finanzkrise eine weltweite Kreditklemme, die die reale Wirtschaft überall in die Rezession trieb. Und nun

wurde den Defizitländern die internationale Überschuldung ihrer Wirtschaft zum Verhängnis. Ihre Banken konnten sich nicht mehr im Ausland refinanzieren und zugleich wurden ihre inländischen Konsum- und Immobilienkredite notleidend. Um den völligen Kollaps zu verhindern, mussten die Regierungen die Banken retten – womit private Auslandsschulden nun zu staatlichen Auslandsschulden wurden. Und als die Finanzmärkte auf die steigenden Staatsschulden der Defizitländer (und nur dieser!) mit steigenden Risikozinsen reagierten, wurden aus Staatsschulden schließlich drohende Staatsinsolvenzen, zuerst in Griechenland, dann auch in Irland und Portugal.

Solche Insolvenzen hätten den Euro international unter Druck gesetzt und vielleicht auch Kettenreaktionen ausgelöst, an denen die Währungsunion hätte zerbrechen können. Aus der Sicht der Überschussländer kam noch hinzu, dass damit auch die riesige Gläubiger-Position ihrer Banken und Kapitalanleger ins Rutschen gekommen wäre, und dass überdies der erhebliche Exportvorteil eines unterbewerteten realen Wechselkurses entfallen wäre. Sobald dies erkannt war (was auch ein paar Monate brauchte), stand fest, dass nun der Euro um fast jeden Preis gerettet werden musste – auch wenn man damit das Bail-Out-Verbot und andere Regeln des Maastricht-Vertrages ignorieren musste.

Aber weil man nicht die Währungsunion selbst in Frage stellen wollte, musste die Verantwortung den Krisenstaaten und deren unverantwortlicher Verschuldungspolitik zugeschrieben werden (was allenfalls für Griechenland halbwegs zutraf). Deshalb verband man die unvermeidlichen Rettungskredite mit extrem harten Sparauflagen, die im Effekt die tiefe Wirtschaftskrise der Defizitländer noch weiter verschärften. Deshalb stiegen im Gefolge der Euro-Rettungspolitik die Leistungsbilanzdefizite und die Staatsschulden der Krisenländer immer weiter, während die Arbeitslosigkeit in Griechenland und Spanien die Marke von 25 Prozent, und die Jugendarbeitslosigkeit die von 50 Prozent längst überschritten hat, ohne dass Besserung in Sicht wäre. Der Grund liegt in einem prinzipiellen Dilemma der Euro-Rettungspolitik:

6. Das Dilemma der Euro-Rettungspolitik

Die zentralisierte Geld- und Währungspolitik für heterogene Ökonomien hat nicht nur externe Überschüsse und Defizite erzeugt, sondern sie hat auch die Wettbewerbsfähigkeit und damit die realen Wechselkurse zwischen den Euroländern nachhaltig verzerrt. Immer noch profitieren die deutschen Exporte von einer fast zwanzig-prozentigen realen Unterbewertung, während die Exporte der Defizitländer durch eine reale Überbewertung bestraft werden. Diese Schere muss geschlossen werden, wenn die Wirtschaft der Krisenländer aus eigener Kraft wachsen und die Beschäftigung zunehmen soll.

Vor der Währungsunion hätte man die Wechselkurse anpassen können. Da dies nun nicht mehr geht, können die Krisenländer nur durch eine reale oder „interne Abwertung“ ihre Wettbewerbsfähigkeit wiedergewinnen. Das erfordert fallende Preise und sinkende Nominallohne – und diese Notwendigkeit bestimmt inzwischen die derzeitige – in ihren theoretischen Prämissen monetaristisch-neoliberale – Euro-Rettungspolitik.

Preise und Löhne können jedoch in einer Marktwirtschaft nicht staatlich dekretiert werden. Deshalb muss die Lohnsenkung im privaten Sektor über den Arbeitsmarkt erreicht werden. Auf die Gewerkschaften kann oder will man dabei nicht setzen. Jedenfalls hat die Kommission in ihren Auflagen für die Krisenländer die Geltung von Tarifverträgen beseitigt oder zugunsten der dezentralen Lohnbildung beschränkt. Stattdessen haben

die von der Kommission definierten und von der Troika durchgesetzten „strukturellen Reformen“ im Arbeits- und Dienstleistungsrecht und in der Sozialpolitik den Effekt und das Ziel, den Marktwettbewerb zu erweitern, Entlassungen zu ermöglichen, Mindestlöhne und Lohnersatz-Einkommen zu senken und so die Lohnkonkurrenz zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten zu verschärfen.

Im Prinzip hat die monetaristisch-neoliberale Politik der internen Abwertung auch zu wirken begonnen. Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit sinken die Lohnstückkosten – und damit die realen Wechselkurse – nicht nur in Irland, sondern auch in anderen Krisenländern, auch wenn die Schere gegenüber Deutschland noch lange nicht geschlossen ist. Aber obwohl es gewisse Erfolge bei den Exporten gibt, schrumpft die Wirtschaft weiterhin und die Investitionen steigen nicht, sondern sinken. Die Staatsschulden steigen also weiter an. Zugleich haben die Massenarbeitslosigkeit und die Kürzungen bei den Sozialleistungen, im Gesundheitswesen und im Bildungswesen verheerende Auswirkungen auf die Lebenschancen ganzer Generationen und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaften.

Weil das inzwischen erkannt wird, wächst nicht nur in den unmittelbar betroffenen Ländern, sondern auch in den europäischen Gewerkschaften, in den linken Parteien und in den ausländischen Medien die Kritik an den rigorosen und offenbar konterproduktiven Sparauflagen. Sie werden auch eher der Berliner Regierung als Frankfurt oder Brüssel zugeschrieben. Und die Kritiker können ja in der Tat darauf verweisen, dass die gegenwärtige Euro-Politik zumindest auch der Sicherung deutscher Exportvorteile und der Minimierung deutscher Gläubigerrisiken zugutekommt. Aber aus dem Nachweis, dass die deutsche Position (auch) deutschen Interessen dient, folgt ja noch nicht, dass es ein plausibles Alternativprogramm zur gegenwärtigen Euro-Rettungspolitik gäbe.

Keiner der Verantwortlichen in den Krisenländern oder bei uns, in der EZB oder in der Kommission will bisher die Rückabwicklung der Währungsunion oder auch nur den Austritt einiger Länder ins Auge fassen. Die ökonomischen Risiken gelten als unkalkulierbar. Und das gilt ebenso für die Kritiker der gegenwärtigen Politik aus der deutschen und europäischen Linken, die mit dem Bekenntnis zum Euro auch ihren unerschütterten Glauben an das Gute der europäischen Integration verteidigen. Wenn man aber am Euro festhält, dann führen gerade die aus der linken Kritik abgeleiteten – und in ihren theoretischen Prämissen keynesianischen – Vorschläge in eine ökonomische Sackgasse, und zwar umso tiefer, je großzügiger, solidarischer und keynesianischer sie konzipiert sind.

Wenn die Kritik etwas ausrichten soll, dann kann es ja nicht bloß um die Lockerung der Sparzwänge gehen, die zunächst nur die Schuldenlast der Krisenländer noch weiter erhöhen würde. Gefordert wird stattdessen der Aufbau einer antizyklisch einsetzbaren „europäischen Fiskalkapazität“; ein „europäischer Marshallplan“ soll Investitionen fördern; und schließlich soll die soziale Verelendung durch massive Transfers zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und der staatlichen Leistungssysteme in den Krisenstaaten bekämpft werden.

In ihrer Logik entsprechen diese Vorschläge der Politik, mit der Deutschland die Folgen der Wiedervereinigung bewältigt hat. Auch damals führte ja ein falscher Wechselkurs, der nicht durch interne Abwertung korrigiert wurde, zu einer tiefen Wirtschaftskrise in den Neuen Bundesländern. Die deutsche Politik reagierte auf die Massenarbeitslosigkeit mit der Einbeziehung der Ostdeutschen in die Systeme der westdeutschen Sozialpolitik und auf den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit mit Subventionen und Infrastruktur-Investitionen. Aber sie hat dafür nicht nur eine West-Ost-Umverteilung in Höhe von insgesamt etwa 2 Billionen Euro in Kauf genommen, sondern auch eine massenhafte Ab-

wanderung. Trotzdem blieb die wirtschaftliche Erholung lückenhaft, und inzwischen diskutiert man in den neuen Bundesländern sogar schon darüber, ob die Hilfen für den „Aufbau Ost“ auch nach dem Jahr 2020 noch fortgesetzt werden müssen.

Der Vergleich verweist darauf, dass auch bei der Diskussion solidarischer Alternativen zur gegenwärtigen Euro-Rettungspolitik nicht nur die Höhe der nötigen Transfers, sondern auch das Risiko schädlicher ökonomischen Nebenwirkungen zu bedenken ist. So würden ausreichend dimensionierte Transfers zwar die schrumpfende Binnennachfrage in den Krisenländern wieder ankurbeln – aber mit den steigenden Importen würden sich auch die inzwischen rückläufigen Leistungsbilanzdefizite wieder erhöhen. Die Abhängigkeit der Länder vom internationalen Kapitalmarkt nähme also wieder zu – und damit auch das Risiko neuer Staatskredit-Krisen. Vor allem aber wäre der bisherige Druck auf die Preise und Löhne nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Prozess der erzwungenen internen Abwertung, der sein Ziel noch lange nicht erreicht hat, würde also gestoppt. Dann aber bliebe die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ein dauerhaftes Hindernis für private Investitionen – und damit für ein von Subventionen unabhängiges Wachstum von Produktion und Beschäftigung.

Das fatale Dilemma der Euro-Rettungspolitik lässt sich also folgendermaßen auf den Punkt bringen:

Das derzeitige monetaristisch-neoliberale Euro-Regime soll die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der Krisenländer durch interne Abwertung wiederherstellen. Es muss dafür jedoch lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit, wachsende soziale Ungleichheit und das Risiko sozialer und politischer Desintegration in Kauf nehmen. Stattdessen könnte ein solidarisch-keynesianisches Stabilisierungs- und Aufbauprogramm die soziale Krise vermeiden. Es müsste aber dafür das Risiko ökonomischer Stagnation und einer dauerhaften Abhängigkeit von externen Transfers in Kauf nehmen.

Mit anderen Worten: Es gibt in der Eurokrise nur die Wahl zwischen komplementär unbefriedigenden Optionen, die sich jedoch nicht nur in ihren ökonomischen Effekten, sondern vor allem auch in ihrer sozialen und transnationalen Verteilungswirkung radikal voneinander unterscheiden. Und daraus folgt schließlich das Demokratieproblem der Euro-Rettung.

7. Das Demokratieproblem der Euro-Rettung

Wenn es gelänge, den kommenden Europawahlkampf als Auseinandersetzung über Richtung und Inhalte der europäischen Politik zu inszenieren, dann könnten auch unsere entschlossen pro-europäischen Parteien die Eurokrise nicht länger aus der politischen Auseinandersetzung heraushalten – und damit erhielten die Bürger in den Mitgliedstaaten über die Europawahl zum ersten Mal die Chance, auf die Optionen der Euro-Rettungspolitik Einfluss zu gewinnen.

Aber sollte man als pro-europäischer Demokrat darauf hoffen?

Die Europäische Union mit ihren ökonomisch, kulturell, institutionell und politisch extrem heterogenen Mitgliedstaaten war, wie schon gesagt, bei politischen Entscheidungen in den Ministerräten und im Parlament bisher auf breiten Konsens angewiesen. Wo dieser nicht erreicht werden konnte, war die europäische Politik weitgehend blockiert.

Konsens wäre jedoch keinesfalls zu erwarten, wenn in Wahlkämpfen, zwischen den Parteien, in der Öffentlichkeit und im Parlament über die prinzipiell unerfreulichen Opti-

onen der gegenwärtigen Euro-Politik gestritten würde – über den Ausschluss von Mitgliedstaaten und dessen möglicherweise katastrophale Folgen, über die Fortsetzung der gegenwärtigen Politik und die soziale Verelendung der Krisenländer und über die Transfer-Union als ein Fass ohne Boden.

Dann stünde ja nicht nur rechts gegen links, Liberale gegen Sozialdemokraten, oder Kapitalbesitzer gegen Arbeitnehmer, sondern es stünden auch die Interessen der deutschen Sparer gegen die der griechischen Millionäre und die der deutschen Arbeitnehmer und Lohnsteuerzahler gegen die der Arbeitslosen und Sozialklienten in den Krisenländern. Und wenn europäische Solidarität eingefordert werden soll: sollte man sich da nicht eher an der Einkommens- oder Vermögensverteilung orientieren als an den Folgen der Eurokrise? Und kämen dann nicht vielleicht Rumänien und Lettland viel eher zum Zuge als Irland, Spanien und Italien? Und so fort. Kurz, soziale und transnationale Verteilungskonflikte, konfligierende ökonomische Paradigmen, komplexe normative Streitfragen und Schuldzuweisungen müssten in einem kaum entwirrbaren Knäuel von Argumenten kontrovers diskutiert werden. Es ist jedenfalls nicht zu sehen, wie unter solchen Diskurs-Bedingungen die Mobilisierung der Betroffenen einen europa-weiten Konsens ermöglichen könnte. Wenn überhaupt politisch entschieden würde, müsste die Mehrheit entscheiden – und die Frage ist deshalb, ob Europa bei massiven transnationalen Wert- und Interessenkonflikten Mehrheitsentscheidungen als legitim akzeptieren kann.

Wo diese Frage bisher überhaupt gestellt wurde, hat die Politikforschung sie bislang verneint. Vor Beginn der Krise hat man die Europäische Union oft mit den Konkordanz-Demokratien in religiös oder politisch tief gespaltenen Staaten verglichen. In diesen hängen der staatliche Zusammenhalt und die Legitimität politischer Herrschaft davon ab, dass die jeweiligen „Lager“ ihre gravierenden Interessen wechselseitig respektieren, und dass die staatliche Politik insofern auf Kooperation setzt und auf Mehrheitsentscheidungen verzichtet. Auch das europäische Vielvölker-Regime, so nahm man an, könnte sich, wenn denn die Bedeutung gemeinsamer Interessen und das wechselseitige Verständnis zwischen den Mitgliedsvölkern zunehmen, zu einer von den Bürgern als legitim akzeptierten Konkordanz-Demokratie oder *Demoi-kratie* weiterentwickeln. Aber zumindest vorderhand, so folgerte man aus diesem Vergleich, sei die Entwicklung zu einer europäischen Mehrheitsdemokratie, in der die gravierenden Interessen einzelner Mitglieder ignoriert werden könnten, weder wahrscheinlich noch normativ wünschenswert.

Dieser mögliche Entwicklungspfad zu einer europäischen Konkordanzdemokratie ist nun vorerst durch die Eurokrise blockiert. Zwar wissen die nationalen Öffentlichkeiten jetzt viel mehr übereinander als je zuvor, aber die wechselseitige Einschätzung ist nun viel stärker von wechselseitigen Schuldzuweisungen als von der erhofften „Einbeziehung des Anderen“ bestimmt. Nichts spricht also dafür, dass ein Europawahlkampf über die Optionen der Euro-Rettung zum breiten Konsens führen könnte. Und fast so gering erscheint mir die Chance, dass interessenbestimmte und transnational divergierende Mehrheiten für die eine oder andere der konkurrierenden Optionen – also entweder für die Durchsetzung eines harten Konsolidierungskurses nach deutsch-baltischem Rezept oder für eine Expansions- und Umverteilungspolitik zugunsten der Krisenländer – von den jeweiligen Verlierern als legitim akzeptiert würden. Viel eher zu erwarten wäre eine Eskalation von Konflikten, die die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik lähmen und die Unterstützung für die Union auf allen Seiten noch weiter beschädigen würden.

Ich fasse zusammen:

Für die Eurokrise, so habe ich auf der Ebene der Policy-Analyse zu zeigen versucht, gibt es keine insgesamt guten Lösungen, und die überhaupt verfügbaren Optionen sind nicht nur jeweils mit gravierenden Nachteilen verbunden, sondern auch mit extrem ungleichen Verteilungsfolgen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion.

Zugleich habe ich zu zeigen versucht, dass dem derzeitigen Euro-Regime jede input-orientierte demokratische Legitimation fehlt. Aber so wenig deshalb aus der Perspektive der Demokratietheorie für das gegenwärtige Euro-Regime spricht, so riskant erscheint doch das Vorhaben, es sozusagen im demokratischen Sturmloch über die Europawahlen stürzen zu wollen. Die Eurokrise hat auch für die pro-europäischen Demokraten ein Dilemma erzeugt, in dem der Versuch, die Wahl zwischen schlechten Optionen zum Thema öffentlicher, demokratischer Auseinandersetzung zu machen, die Chancen des Zusammenwachsens der europäischen Völker nachhaltig beschädigen könnte.

Anmerkungen

- 1 Vortrag zur Veranstaltung „Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie“ (zu Ehren von Manfred G. Schmidt) am 26.7.2013 in Heidelberg.
- 2 In anderen Worten, in der Theorie der repräsentativen Demokratie schützt der Regierungswechsel als Reaktion auf Regierungsversagen das (demokratische) Regime, so wie in der klassischen Theorie der Regimewechsel als Reaktion auf ein Regimeversagen die Stabilität der Herrschaft schützte. Wo auch ein Regimewechsel nicht in Frage käme, wäre die erwartbare Folge eines Herrschaftsversagens die Aufkündigung der Folgebereitschaft der Regierten gegenüber der Gehorsams-Forderung einer (gemeinsamen) Herrschaft. Wahrscheinliche Folgen eines Verlustes der Output-Legitimation wären dann die nicht legitimierte Zwangsherrschaft (sofern Zwangsmittel zur Verfügung stehen), die Anarchie oder die Fragmentierung des früheren Herrschaftsverbandes in kohärentere kleinere Einheiten.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3,
50676 Köln
E-Mail: scharpf@mpifg.de