

Wolfgang Merkel

Demokratie und europäische Integration: ein »Trade-off«?



Wolfgang Merkel

(* 1952) ist Direktor der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am Wissenschaftszentrum in Berlin für Sozialforschung und Professor für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

wolfgang.merkel@wzb.eu

Das zweite »Rettungspaket« für Griechenland war schneller Makulatur als befürchtet. Die notwendige »Anpassung« hat Ende November 2012 erneut in unziemlicher Eile den Bundestag passiert. Die doppelte Semantik des Wortes »passieren« ist bittere parlamentarische Realität geworden. Von Solidarität mit Griechenland war die Rede. Mit Griechenland? Mit den Bürgern, die aufgrund der extern erzwungenen Sparpolitik ihren Job, ihr Haus, ihr Einkommen verlieren? Oder mit den Reedern, Unternehmern, Anwälten und Vermögensverwaltern, die sich im *failing tax state* seit eh und je der Steuerpflicht entziehen? Ein Wort hätte auch dazu gesagt werden können, dass ein Großteil der Kredite »für Griechenland« unmittelbar an die Großbanken Frankreichs und Deutschlands zurückfließt. Es ist nicht nur »Solidarität« der reichen mit den armen Ländern. Es ist auch eine Art nachhaltige Geiselnhaft, in die die demokratische Politik von den Spekulanten der deregulierten Finanzmärkte genommen wurde.

Krisen verlangen besondere politische Antworten. Sie setzen »die« Politik unter Handlungsdruck. Entscheidungen müssen rasch getroffen werden. Deliberative Elemente, wie sie sich idealerweise im politischen Diskurs oder in parlamentarischen Verhandlungen entwickeln, erscheinen als demokratischer Luxus. Politische Ausnahmezustände verlangen rasche und vereinfachte Entscheidungsverfahren. Die Trennlinie zwischen Exekutive und Legislative verwischt. Krisen sind die »Stunde der Exekutive«, wie der Weimarer Staatsrechtslehrer Carl Schmitt fast erleichtert feststellte. Man mag der gegenwärtigen Regierung nicht unterstellen, dass sie dem Drehbuch des konservativen Souveränitätstheoretikers folgt oder dieses auch nur kennt. Und dennoch lässt sich genau dieses Politikmuster in der gegenwärtigen Europapolitik der liberalkonservativen Regierungskoalitionen in Europa erkennen, jener Deutschlands allzumal. Die politische Macht verschiebt sich hin zur Exekutive, ohne die Krise zu lösen. Das kann längerfristigen Schaden anrichten. Hier soll nicht erneut und folgenlos über das Demokratiedefizit in der Europäischen Union (EU) lamentiert werden. Es geht um mehr, es geht um die Verschiebung von Legitimitätsachsen zwischen Demokratie und Technokratie, Legislative und Exekutive, Nationalstaat und EU.

Wir erleben gegenwärtig einen Machtzuwachs europäischer Institutionen: des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB). Begründet wird ein solcher Machttransfer von demokratisch legitimierten Instanzen, wie den Parlamenten oder gewählten Regierungen, hin zur demokratisch

nur dünn legitimierten und kaum kontrollierten EZB vor allem mit ökonomischen Imperativen. Der Angriff von oligopolistischen Hedgefonds, Versicherungsgruppen, Investmentbanken und anderen Spekulanten, irreführenderweise als »die Finanzmärkte« bezeichnet, ließ die Kreditzinsen der verwundbaren Schuldnerländer in bedrohliche Höhen schnellen. Das Zaudern der deutschen Kanzlerin hat den Spekulanten Auftrieb gegeben und dabei Zinsen wie Schulden in die Höhe getrieben. Nur die Gesamtgarantie der EZB könne diesen verhängnisvollen Spekulationsangriff stoppen und damit die Kreditaufnahme der betroffenen Staaten zu erträglichen Zinsmargen ermöglichen, heißt es nun. Die EZB müsse deshalb die Gelegenheit zu einer schnellen und diskreten, also intransparenten Reaktion erhalten. Ökonomisch überzeugt die Argumentation, demokratietheoretisch jedoch nicht.

Trade-off I: Demokratie versus Technokratie

Demokratisch geboten ist, dass mit jedem Machtzuwachs der EZB auch die demokratischen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten gestärkt werden. Geschieht dies nicht, ist das ein Demokratieverlust. Daran ist nichts zu deuten. Dies war schon ein Demokratieproblem im Falle der Deutschen Bundesbank und gilt nun verstärkt für die EZB. Mit der Machtzunahme der EZB korrespondiert in der Eurokrise ein Machtverlust der nationalen Parlamente, ja selbst der Regierungen. Dies gilt für Schuldner- wie für Geberländer. Mit der Geldpolitik greifen die EZB über Bondaufkäufe und der ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) über an Sparauflagen geknüpfte Kredite tief in die Haushaltspolitik der Euro-Mitgliedsstaaten ein. Durchgesetzt wird Letzteres von der Troika, also der Europäischen Kommission, der EZB und dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Keine dieser Institutionen ist wegen einer besonderen demokratischen Sensibilität aufgefallen oder in demokratischer Verantwortlichkeit an den Demos zurückgebunden. Ihre Legitimität beziehen sie aus ihrer Expertise und ihrer (bisweilen leichtfertig) unterstellten Fähigkeit, Probleme lösen zu können. Technokratie ersetzt das demokratische Mandat.

»Mit der Machtzunahme der EZB korrespondiert in der Eurokrise ein Machtverlust der nationalen Parlamente, ja selbst der Regierungen.«

Das Budgetrecht, die vornehmste aller parlamentarischen Prärogativen, wird ausgehöhlt. Das betrifft schon die »Geberländer«, in denen die Parlamente die »alternativlose« Krisenpolitik von Angela Merkel mehr ex post ratifizieren, als sie diese ex ante diskutieren. Für die Schuldnerländer, allen voran Griechenland, bedeutet es eine demütigende Entmündigung demokratischer Selbstbestimmung. Da alle Garantien und Kredite nur unter der strengen Auflage der in Deutschland erfundenen Schuldenbremse gegeben werden, wird die Haushaltspolitik der sarkastischerweise PIGS (Portugal, Irland, Griechenland, Spanien) genannten Staaten auf viele Jahre hinaus von internationalen Finanzinstitutionen ohne demokratische Legitimation bestimmt. Es bedarf keiner großen Fantasie, um sich die restriktiven Auswirkungen auf die ausgabenintensiven Ressorts der Sozial- und Bildungspolitik auszumalen. In allen vier Ländern können die sozialen Verwerfungen der extern verordneten Deflation

schon jetzt besichtigt werden. Damit werden nicht nur Demokratiegebote verletzt, sondern auch Kernbereiche sozialer Gerechtigkeitspolitik trocken gelegt. Die Postdemokratie ist in den Süden Europas eingewandert: Institutionen der Demokratie wie Wahlen, Parlamente oder Regierungen verkommen zu Fassaden; die Troika bestimmt die Politik.

Allerdings, so ließe sich argumentieren, müsse der gegenwärtige, vor allem durch die Deregulierungspolitiken der führenden westlichen Staaten selbst verursachte Demokratieverlust aufgrund des ökonomischen »Notstandes« nun hingenommen werden. Es gilt Schlimmeres, wie den Kollaps des Euro, zu vermeiden. Das klingt plausibel. Dennoch entlastet dies

»Eine Verrechnungsleistung von finanzpolitischen Vorteilen mit demokratischen Nachteilen ist nicht einfach. Unmöglich ist sie nicht.«

nicht von der Rechtfertigungspflicht aufzuzeigen, dass die wirtschaftlichen Verwerfungen schwerwiegender für die Bürger wären als die in Kauf genommenen langfristigen Demokratieverluste. Eine solche »Verrechnungsleistung« von finanzpolitischen Vorteilen mit demokratischen Nachteilen ist sicherlich nicht einfach. Unmöglich ist sie nicht. Nur vorgelegt wurde sie

bisher noch von keiner Seite. Aber selbst wenn dies geschähe und gar überzeugte, würde man konstatieren müssen, dass ein Demokratieverlust stattgefunden hat. Das nennt man einen klassischen Trade-off: weniger Demokratie für die Bewahrung der politischen Handlungsfähigkeit in der Krise.

Das zwingt zu grundsätzlicheren Überlegungen. Sind supranationale Vergemeinschaftungen von nationalem Recht und nationalstaatlichen Politiken, also die Vertiefung der EU, überhaupt ohne Demokratieeinbußen möglich? Oder droht hier ein weiterer Trade-off?

Trade-off II: Nationalstaat versus Postnationalismus

Die Geschichte der Demokratie hat zwei große räumliche Transformationen erlebt. Die erste Transformation entwickelte sich aus der direkten Demokratie in den antiken griechischen Stadtstaaten hin zur indirekten repräsentativen Demokratie, wie sie sich seit dem 18. Jahrhundert in den territorialen Flächenstaaten Europas und Nordamerikas herausgebildet hat. Der direkte, aber auch exklusive Charakter der Attischen Demokratie veränderte sich in eine weitgehend indirekte repräsentative Demokratie, die im 20. Jahrhundert mit der Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts schrittweise ihren exklusiven Charakter verlor. Das ist eine hinnehmbare Kompensation: Die Demokratie wurde indirekt, dafür aber inklusiver.

Die zweite große territoriale Transformation der Demokratie, der seit Jahren anhaltende Kompetenztransfer von nationalen repräsentativen Institutionen zu supranationalen Organisationen und Regimen, droht ohne eine vergleichbare demokratische Kompensation zu bleiben. Dies gilt für globale Regime wie die Welthandelsorganisation WTO, den IWF, aber noch stärker für regionale Organisationen wie die EU. Die institutionelle Kreativität und der politische Wille in der EU haben bisher nicht genügt, die Kompetenztransfers auf die europäische Ebene mit ausreichenden demokratischen Partizipations-, Reprä-

sentations- und Kontrollmöglichkeiten zu flankieren. Theoretisch ist dies möglich, geschehen ist es bisher nicht.

Es reicht nicht aus, immer wieder den wohlfeilen Ratschlag zu geben, dafür müsse eben geworben und demokratische Überzeugungsarbeit geleistet werden. Dieser Rat ist ebenso alt wie das europäische Legitimationsdefizit selbst. Geändert hat er bislang noch nichts.

Es fehlt keineswegs allein am subjektiven demokratischen Gestaltungswillen. Es ist auch objektiv schwer, einen Konsens unter 17 oder 27 Mitgliedsstaaten zu finden, die in ihrer Gesamtheit weit heterogener sind, von tieferen wirtschaftlichen, sozialen und mental-kulturellen Konfliktlinien durchzogen als jeder einzelne europäische Nationalstaat. Unterschiedliche historische Traditionen, Sprachen, Mythen und Symbole sollen mit gutem Recht erhalten bleiben; bei politischen Entscheidungen sich aber in gemeinsame Beschlüsse einfügen und sich diesen gegebenenfalls auch unterordnen können. Trotz Subsidiaritätsprinzip ist das nicht leicht und verlangt Kompromissbereitschaft, wechselseitige Akzeptanz und Toleranz. Diese Eigenschaften sind schon in föderalen Nationalstaaten nicht wohlfeil zu haben, wie der Dauerstreit um den Länderfinanzausgleich in Deutschland oder die Nationalitätenkonflikte innerhalb Spaniens zeigen. Gemeinsames Recht und politische Entscheidungen dürfen in der EU nicht weiter der demokratischen Absicherung so voraus-eilen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Das Bundesverfassungsgericht hat den Demokratievorbehalt in seinen Europaentscheidungen immer wieder stark gemacht. Folgt man diesem nicht, wird das weiter Wasser auf die nationalchauvinistischen Mühlen des Rechtspopulismus gießen.

Die Geschichte der europäischen Integration zeigt, dass überzeugende Vorschläge, die nationalen Demokratieeinbußen durch Demokratieerweiterungen auf der europäischen Ebene einzuholen, entweder nicht vorgelegt, oder aber nicht wirkungsvoll umgesetzt wurden. Insbesondere die demokratischen Güter der Transparenz und Entscheidungskontrolle sind auf europäischer Ebene deutlich geringer ausgeprägt als in der einzelstaatlichen Demokratie. Aber auch die Bürgerbeteiligung lässt zu wünschen übrig. Nehmen wir das Europäische Parlament (EP). Um die Partizipation und Repräsentation auf der europäischen Ebene zu stärken, wurde im Jahr 1979 die Direktwahl zum EP eingeführt. Dem EP wuchsen seitdem zusätzliche Kompetenzen zu. Gleichzeitig ging aber die durchschnittliche Wahlbeteiligung buchstäblich bei jeder einzelnen Wahl weiter zurück. Betrug diese 1979 noch 65,7 %, so lag sie 2009 nur noch bei 43 %. In sechs Ländern lag die Wahlbeteiligung bei der letzten Wahl unter 30 %. Besonders misslich ist zudem die Tatsache, dass bei Europawahlen die soziale Selektion, d.h. der schleichende Selbstausschluss der unteren Schichten, noch deutlich höher als bei nationalen Wahlen ist.

Der Kompetenzzuwachs des Europaparlaments ging Hand in Hand mit der Abnahme des Bürgerinteresses. Insofern ist seine weitere Kompetenzausweitung auf Kosten nationaler Parlamente demokratietheoretisch nicht zu legitimieren. Der Vorschlag, man müsse dem Parlament nur mehr Kompetenzen und damit Sichtbarkeit geben, dann stiege auch die Wahlbeteiligung, lässt sich

»Gemeinsames Recht und politische Entscheidungen dürfen in der EU nicht weiter der demokratischen Absicherung so voraus-eilen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war.«

durch die empirischen Erfahrungen der letzten drei Jahrzehnte gerade nicht be-
glaubigen. Warum sollte es in den nächsten Jahrzehnten besser funktionieren?
Und selbst wenn es sich langfristig zum Besseren wandelte, wird die Wahlbe-
teiligung auf absehbare Zeit nicht annähernd an die nationalen Beteiligungs-
quoten heranreichen.

Aus einer rein demokratietheoretischen Sicht kann eine weitere Kompe-
tenzverlagerung auf das EP und die EU insgesamt nicht legitimiert werden.
Dies ist kein nationaler, sondern ein demokratietheoretischer Imperativ. Jeder
weitere Integrationsschritt muss mit einer Vertiefung der Demokratie einher-
gehen. Nur dann kann die europäische Integration ihren technokratisch-elitären
Charakter abstreifen und ein demokratisches Projekt der Völker Europas
werden. Die Direktwahl des Kommissionspräsidenten oder europaweite Refe-
renden können dabei wichtige Schritte sein. Aber auch von Referenden wissen
wir, dass der Selbstausschluss der unteren Schichten weit schärfer ist als bei all-
gemeinen nationalen Wahlen.

Trade-off III: Output versus Input

Würde die EU um Aufnahme in die Europäische Union ersuchen, würde sie ab-
gelehnt, weil sie nicht die nötigen Demokratiestandards vorweist. Das Bonmot
ist bekannt. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass sich daran rasch Wesent-
liches ändern wird. Die EU wird nicht die gleiche Demokratiequalität erreichen
wie Schweden, die Niederlande oder Deutschland. Dies bedeutet noch keines-
wegs automatisch eine Ablehnung weiterer Integrationsschritte.

Denn Demokratie hat eine Input- und eine Output-Dimension. Institu-
tionen und Verfahren demokratischer Partizipation, Repräsentation und Ent-
scheidungsfindung bilden die Input-Dimension. Der Output wird durch die ma-
terialen Entscheidungsergebnisse repräsentiert. Dies gilt für den Frieden, die
wirtschaftliche Wohlfahrt, die rechtliche und soziale
Sicherheit, ja generell für die Lebenschancen aller
Bürgerinnen und Bürger.

**»Ohne einen Zusammen-
schluss der europäischen
Staaten und Völker könnte
Europa seinen Wohlstand
nicht halten.«**

Die Leistungen der Europäischen Union und ihrer
Vorläufer, der EWG (Europäische Wirtschaftsgemein-
schaft) und der EG (Europäische Gemeinschaft), sind
imponierend. Die EU hat den Austausch von Gütern,
Dienstleistungen und die Mobilität von Kapital und Arbeitskräften verstärkt.
Damit trug sie nicht unerheblich zum europäischen Wohlstand bei, auch wenn
es dabei nicht nur Gewinner gegeben hat, und die soziale Komponente der EU
deutlich hinter dem neoliberalen Wettbewerbsrecht zurückbleibt. Der histo-
risch unvergleichliche Frieden innerhalb Europas ist auch seiner integrierten
Gemeinschaft zu verdanken. Ohne einen Zusammenschluss der europäischen
Staaten und Völker könnte Europa seinen Wohlstand nicht halten. In einer
globalisierten Welt würde es wettbewerbsunfähig.

Die Output-Legitimation der EU war stets stärker ausgeprägt als die Input-
Legitimation. Wechselseitige Kompensationsleistungen zwischen den beiden
Dimensionen können legitim sein, solange sie von den Bürgerinnen und Bür-
gern akzeptiert werden und die normative wie prozedurale Substanz der Demo-

kratie nicht gefährden. Beides ist gegenwärtig keineswegs automatisch gesichert. Die Europäische Kommission, die EZB, und nicht zuletzt die gegenwärtige Bundesregierung exportieren in der Eurokrise die deutsche Erfindung der Schuldenbremse und treiben damit die Schuldnerländer und möglicherweise die gesamte Union in eine tiefe Deflation. Griechenland hat seit dem Ausbruch der Krise ein Fünftel seines Bruttosozialprodukts eingebüßt, jeden Tag verlieren 1.500 Menschen ihren Arbeitsplatz. In Spanien und Griechenland ist ein Viertel der erwerbstätigen Bevölkerung arbeitslos. Eine Lösung der Krise ist nicht in Sicht. Das Krisenmanagement der EU-Institutionen und der führenden Mitgliedsstaaten hat sich bisher als wenig effektiv erwiesen. Das sehen die Bürger nicht anders als die Experten. Die Output-Legitimation erleidet Blessuren, denn die Troika geht wenig zimperlich mit demokratischen Souveränitäts- und parlamentarischen Kontrollrechten um. Wird aber die Input-Legitimation weiter geschmälert und gleichzeitig die Output-Legitimation in Mitleidenschaft gezogen, versiegen wichtige Quellen demokratischer Legitimität.

Demokratieverluste begrenzen

Es geht nicht darum, ob wir »Europa« wollen, sondern welche Europäische Union wir wünschen. Nicht jede Kritik an Europa kann unter den Generalverdacht des Parochialismus, Nationalismus und des Ewiggestrigen gestellt werden. Beschreibt man das europäische Wettbewerbsrecht und die spezifische Konstruktion des europäischen Binnenmarktes als neoliberales Projekt, kann nicht mit dem Argument gekontert werden, die europäische Integration habe Europa mehr als 50 Jahre lang Frieden beschert. Glaubt man nicht an die Hochglanz-Mär, Europa könne gleichzeitig erweitert, vertieft und demokratisiert werden, muss man kein Nationalist sein. Zweifelt man an der Quadratur des Kreises, so ist das keine Häresie. Es ist an der Zeit, die holzschnittartige Debatte des Entweder-Oder zu beenden und über Trade-offs nachzudenken. Problemlösungsfähigkeit und Effizienz können Kosten haben, insbesondere dann, wenn es um grenzüberschreitende Probleme geht. Es darf darüber nachgedacht werden, ob Effizienzgewinne nicht auch mit Demokratieverlusten bezahlt werden dürfen. Die Grenzen müssen jedoch enger gesteckt werden, als dies im rabiaten Austeritätsexport gegenwärtig geschieht. Ein demokratisches Europa hat das verdient. Die europäische Integration darf nicht länger als Elitenprojekt betrieben werden. Sonst stehen Europa und die Demokratie auf dem Spiel. ■