

## **Legitimationsprobleme der Europäischen Union in der Finanzkrise**

Von Andreas Fisahn<sup>1</sup>

1973 hat Jürgen Habermas ein Büchlein veröffentlicht mit dem Titel: „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ – so kann man mit einem grandiosen Irrtum berühmt werden. Offenbar war der Kapitalismus 1973 nicht wirklich in einem späten Stadium – jedenfalls wenn man ihn mit der damaligen Systemkonkurrenz vergleicht. Die hat er locker überlebt. Auch hatte er keine ernsthaften Legitimationsprobleme. Vielmehr strotzte er so vor Kraft, dass er sich in den folgenden Jahren unproblematisch radikalieren konnte: sozialstaatlicher und auch demokratischer „Ballast“ wurde abgeworfen. Der Leidensdruck, den die „Kolonialisierung der Lebenswelt“, um Habermas Diktion aufzugreifen, auslöste, war doch eher gering.

Die Situation scheint 2009 anders zu sein: das Modell des Marktradikalismus, des neoliberalen Kapitalismus hat sich selbst in eine Krise manövriert, welche die Legitimität des Modells untergräbt. Die selbst aufgestellten Regeln werden auf allen Ebenen ignoriert.

Der Vorsitzende des Städtetages NRW, Norbert Bude, wurde gefragt, wie denn die Umsetzung des Konjunkturprogramms über Investitionen in den Bildungsbereich mit dem Grundgesetz zu vereinbaren sei. Das ist deshalb ein Problem, weil dem Bund durch die Föderalismusreform sämtliche Kompetenzen im Bereich Bildung und Bildungsfinanzierung gestrichen wurden. Hier müsse man pragmatisch denken und sich nicht so sehr an bürokratische Regeln binden, meinte Bude dazu (Interview Morgenecho WDR 5 vom 17.3.2009). Das Grundgesetz wird zur bürokratischen Regel, die man kurzfristig außer Acht lassen kann.

Eine bewusste Regelverletzung oder die Uminterpretation von Regeln zeigt, dass sich das Regelsystem in einer Krise befindet. Wenn die staatlichen oder quasi staatlichen Institutionen die Regeln bewusst verletzen, geraten sie über kurz oder lang in eine Legitimationskrise. Auf der Ebene der europäischen Union lässt sich das deutlich beobachten; nämlich mit einem Blick auf die Reaktionen der Union auf die Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf einem Vortrag auf der Konferenz der Rosa Luxemburg Stiftung NRW am 21.3.2009 „Für ein soziales Europa“ in Düsseldorf.

Der Union fehlen die Steuerungsmittel, um angemessen auf die Krisen zu reagieren. Das erhellen die Antworten auf die Finanzkrise: auf eine Re-Regulierung der Finanzmärkte wird offenbar verzichtet, man setzt weiter auf den neoliberalen Wunderglauben der Selbstheilungskräfte des Marktes, solange ausreichend Transparenz geschaffen wird. Einer der Gründe ist folgender: Die Europäische Union hat sich konstitutionell auf liberalisierte Finanz- und Kapitalmärkte festgelegt. Der geltenden Art. 56 I EGV (Nizza Vertrag) normiert gleichlautend mit Art. 63 I des AEUV als Teil des Lissaboner Vertrages, dass alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und **dritten Ländern** verboten sind. Das heißt: es gibt ein striktes, uneingeschränktes Verbot, das einhellig als Gebot zur Liberalisierung, als „umfassende Liberalisierungspflicht“<sup>2</sup> des Kapitalverkehrs verstanden wird. Und diese Liberalisierungspflicht gilt nicht nur innerhalb der EU, sondern auch gegenüber Drittstaaten wie den Cayman Inseln und ähnlichen Off-Shore Märkten. Das setzt der Re-Regulation der Finanzmärkte – sofern sie gewollt wäre – enge Grenzen, die sich an den hilflosen Aktivitäten der Regierungen ablesen lassen. Die Politik überschreitet entweder die rechtlichen Grenzen oder ist handlungsunfähig.

Die EU ist auch in anderer Hinsicht wirtschaftspolitisch falsch aufgestellt für die Krise. Ihr fehlen rechtliche Kompetenzen und finanzielle Mittel für eine Antikrisenpolitik. Oder drastischer formuliert: die Union ist auf eine Politik festgelegt, die Ursache der Krise war. So kann sie nur über Ausnahmenvorschriften gegensteuern. Für eine antizyklische Konjunkturpolitik fehlen der Union schlicht die finanziellen Mittel und rechtlichen Kompetenzen. Die Konjunkturprogramme der Mitgliedstaaten werden als europäisches Programm verkauft. Die EU hat im Rahmen der Konjunkturpakete schlappe 30 Mrd. locker gemacht. Und diese bestehen aus vorgezogenen oder umgeschichteten, nicht aus zusätzlichen Mitteln. Zum Vergleich: Das deutsche „Rettungspaket“ für die Banker und Anleger hat ein Volumen von 500 Mrd., das deutsche Konjunkturprogramm 80 Mrd. Euro. Die EU hat keine Kompetenzen und keine Mittel, um eine eigenständige Konjunkturpolitik zu betreiben. Diese wäre aber nötig, wenn man die Sonntagsreden gegen den Protektionismus ernst nehmen wollte. So ist es nur verständlich, dass jeder Staat zusieht, dass seine Subventionen auch im eigenen Land bleiben.

Die nationalen Konjunkturpakete geraten mit dem in den europäischen Verträgen

---

2 Groeben/ Schwarze, Kommentar zu EUV und EGV, Art. 56, Rnr.30.

grundsätzlich vorgesehenen Verbot von Beihilfen, sprich Subventionen in Konflikt. So werden für alle Verstöße gegen diese und andere marktradikalen Vorgaben der Verträge Ausnahmen beschlossen.

Jeder weiß auch, dass die von der Kommission eingeleiteten Verfahren wegen des Verstoßes gegen das berühmte Maastricht Defizitkriterium im Sande verlaufen werden. Deutschland wird spätestens im nächsten Jahr die 3 % Latte reißen. Im Unterschied zur letzten Flaute überschreiten die Staaten die Grenze aber nicht lediglich um Prozentpunkte hinter dem Komma. Irlands Neuverschuldung liegt bei ca. 10 % des BIP. Da klingt es wie das berühmte Pfeifen im Walde, wenn Merkel auf dem Brüsseler Sondergipfel Anfang März 2009 feststellt: "Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist das Fundament, auf dem die Wirtschaftspolitik der EU ruht." Deshalb, folgert sie, „sollten wir die Dinge doch so abarbeiten, wie sie im Vertrag stehen und wie sie auch Teil des Maastrichter Stabilitäts- und Wachstumspakts sind. Wir können ja auch nicht einfach die Verträge ändern.“<sup>3</sup> Genau dort liegt das Problem, die Verträge taugen nicht für eine Antikrisenpolitik.

Sie haben – genau wie die geplante Verschuldungsobergrenze im Grundgesetz – eine andere Funktion: sie beschränken eine sozialstaatliche, progressive Politik in vergleichsweise ruhigen Zeiten. Wenn die Herrschenden auf staatliche Hilfen angewiesen sind, vertraut man auf ein Stillhalten der gesellschaftlichen Linken.

Krisenbewältigung im Sinne einer Krisenvorbeugung ist so nicht erreichbar und die - offensichtlich gewordene - national-egoistische Vorgehensweise der Staaten manifestiert das wirtschaftspolitische Versagen der Union. Damit wird die Legitimationskrise der EU verschärft.

Betrachten wir weiter das Output der europäischen Politik: Konnte die europäische Gurkennorm noch Gegenstand kabarettistischer Einlagen sein, bleibt dem Beobachter das Lachen im Halse stecken angesichts der Eingriffe des EuGH in das Arbeits- und Tarifrecht, der Eingriffe in den grundrechtlichen Schutz der Mitgliedstaaten. Im Namen der europäischen Wirtschaftsfreiheiten wie Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit hat der EuGH in die auf langer Praxis beruhende Regulierung der industriellen Beziehungen eingegriffen. D.h. Streikfreiheit, Tarifrecht oder Mitentscheidungsrechte

---

3      Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum EU-Sonderrat in Brüssel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2009/03/2009-03-01-pk-eu-sonderrat.html>

werden eingeschränkt und ein Vorrang des europäischen Rechts gegenüber den Grundrechten der Mitgliedstaaten postuliert. Ein Vorrang, der sich auch auf die menschliche Würde erstrecken soll. Das veranlasste Fritz Scharpf zu fordern, solchen Urteilen den Gehorsam zu verweigern – und der weiß sicher, dass damit die Legitimationskrise der Union offensichtlich wird.

Schließlich zeugen auch die Beschlüsse des Rates zur Klimapolitik von einer Legitimationskrise: nicht weil die ökologische Krise so nicht aufgehalten wird – das ist der andere, natürlich bedeutsamere Aspekt. Beschlossen wurde im Dezember 2008, die Verschmutzungsberechtigungen, die sog. CO<sub>2</sub>-Zertifikate, weiter weitgehend kostenlos zu verteilen. Damit dürfte die gegenwärtige Situation festgeschrieben werden. Verschmutzungsrechte werden gegenwärtig an der Handelsbörse für ca. 1 Cent pro Tonne gehandelt. Das schafft keinen Anreiz zur Reduktion des Ausstoßes der Klimagase und offenbart das Versagen eines marktgesteuerten Umweltschutzes. Der Markt fetisch in der umweltrechtlichen Debatte dürfte mit den Brüsseler Beschlüssen den Todesstoß erhalten haben, aber die Union ist noch nicht in der Lage, sich auf andere Instrumente zu besinnen. Die ökologische Krise wird so in 2009 auch zu einer Krise der Legitimation einer dominanten Marktsteuerung in der Europäischen Union.

Offensichtlich ist die Legitimationskrise der EU, wenn man den Blick auf das demokratische Input richtet. Die Krise äußerte sich zunächst in der missglückten Reform der EU im Nizza-Vertrag 2001. Auch der folgende Verfassungsprozess scheiterte mit den ablehnenden Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005. Beim Ersatz für die europäische Verfassung, beim Lissaboner Vertrag, achtete die politische Klasse aller Mitgliedstaaten kollektiv darauf, dass er weder öffentlich diskutiert noch gar durch Volksabstimmung legitimiert werden muss.

Allein Irland konnte nicht umhin, den Vertrag vom Volke abstimmen zu lassen – mit dem bekannten Ergebnis: das Vertragswerk wurde abgelehnt. Nun haben die Regierungschefs in Brüssel vereinbart, dass in Irland eine erneute Abstimmung über den gleichen Vertrag stattfinden soll. Das Volk darf solange abstimmen, bis das Ergebnis passt. Prognosen sind allerdings eher gewagt. Kolportiert wird das leicht zynische Bonmot: „Wodurch unterscheiden sich Irland und Island? Antwort: Durch zwei Buchstaben und sechs Monate.“

Der Europäischen Union fehlt die demokratische Substanz. In Deutschland reagiert man darauf mit Denkverboten: an die Stelle des Nationalchauvinismus im Kaiserreich

ist ein Europachauvinismus getreten. Behauptete Wilhelm II. noch „Ich kenne keine Parteien mehr, nur noch Deutsche“, kennt man heute nur noch Pro-Europäer oder Anti-Europäer – keine Parteien mehr. Kritik und ein weiter-Denken sind unerwünscht.

Das demokratische Defizit der Union hat zwei wesentliche institutionelle Komponenten, die durch den Vertrag von Lissabon nicht überwunden werden. Das Europäische Parlament ist ein Parlament zweiter Klasse, das keine eigenen Gesetzesentwürfe auf den Weg bringen kann und auch Gesetzesentwürfe der Kommission nur mit deren Einverständnis abändern kann. Es ist ein Parlament zweiter Klasse, weil es kein Budgetrecht hat, wie es sich die Parlamente in den demokratischen Revolutionen erkämpft haben. Und es ist ein Parlament zweiter Klasse, weil es in vielen wichtigen Feldern der Politik nicht mitentscheiden kann, obwohl die Mitentscheidungsrechte durch den Lissaboner Vertrag ausgeweitet wurden.

Die Handelspolitik etwa gerät durch den Vertrag in die ausschließliche Kompetenz der EU. Über Handelsabkommen, etwa zur Liberalisierung in den Bereichen des geistigen Eigentums, der Dienstleistungen oder zur Privatisierung der Wasserwirtschaft, wie sie im Rahmen der WTO immer wieder angestrebt wurden, entscheidet der Rat ohne Parlament. Gleiches gilt für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten, also zur Frage der De- oder Re-Regulierung der Finanzmärkte. Der Rat bleibt das wichtigere Gesetzgebungsorgan, aber er ist nur höchst mittelbar legitimiert, besteht aus den Vertretern der Exekutive. Das Grundgesetz ist demgegenüber – nach den geschichtlichen Erfahrungen in Deutschland – explizit und mit Recht skeptisch gegenüber Normsetzungen der Exekutive und hegt diese extrem ein.

Das demokratische Defizit hat eine weitere Dimension. Diese besteht in der Festlegung der Union auf eine marktradikale Wirtschaftsordnung, die vom grundsätzlichen Verbot von Beihilfen (Subventionen) über das Defizitkriterium oder die Unterwerfung aller marktgängigen Tätigkeiten unter die Wettbewerbsregeln bis zur Verpflichtung auf eine Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte, die denn auch seit den 1990er Jahren massiv stattgefunden hat. Die Durchsetzung freier Märkte in der Union bei gleichzeitiger Harmonisierung von Aspekten der Umwelt, des Verbraucherschutzes oder der Qualität bestimmter Produkte führen weiter dazu, dass eine Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten vor allem in Bereichen geschaffen wurde, auf denen der Union relevante Kompetenzen fehlen: der Steuerpolitik und der Sozialpolitik. Für diese Politikfelder wird durch das Europarecht ein struktureller Druck erzeugt, der sich in einem race to the bottom auf Seiten der sozialstaatlich

organisierten Mitgliedstaaten verwirklicht. Ein demokratischer Richtungswechsel stößt so an normative Grenzen. Deshalb ist nicht nur das Output – die unsoziale Ausrichtung, sondern auch das Input betroffen. Demokratie wird zu einem schlechten Theaterstück, wenn die wesentlichen Entscheidungen längst getroffen und unabänderlich sind.

Der Ausweg aus „innenpolitischen“ Krisen wird – dafür gibt es ausreichend Vorbilder – in außenpolitischen Abenteuern und militärischer Stärke gesucht. Die Krise der europäischen Integration setzte ein mit der überhasteten Osterweiterung, die eher geostrategischen Überlegungen entsprang als dem bis dahin vorherrschenden Integrationsgedanken. Die Osterweiterung hat nicht nur die Abstimmungsmechanismen verkompliziert. Mit der Erweiterung geriet gleichzeitig das „Europäische Sozialmodell“ unter Druck, weil das Gefälle zwischen den „alten“ und den „neuen“ Europäern nicht mehr durch Finanztransfers ausgeglichen werden konnte. So bleibt die Flucht in eine „effektive“ Außenpolitik, und diese wurde im Dezember von den Regierungschefs in Brüssel bestätigt: die militärischen Fähigkeiten sollen verbessert werden, „damit die EU in den kommenden Jahren in der Lage ist, außerhalb ihres Hoheitsgebiets *gleichzeitig eine Reihe* von zivilen Missionen und militärischen Operationen unterschiedlichen Umfangs durchzuführen.“

Die beschriebene Legitimationskrise ist eine der Europäischen Union und eine des Neoliberalismus. Die gesellschaftliche Linke hat sie bisher nicht wirklich nutzen können. Sie stagniert, obwohl sie sehr nachdrücklich auf die sozialen, ökologischen und ökonomischen Probleme der neoliberalen Weltwirtschaftsordnung hingewiesen hatte. Neben anderen sicher relevanten Faktoren muss hier selbstkritisch bemerkt werden, dass auch die Linke auf die Dimension des ökonomischen Einbruchs nicht eingestellt war und es deshalb vernachlässigt hat, Fragen der grundsätzlichen politischen und ökonomischen Architektur zu stellen. Das heißt Fragen nach einem neuen systemischen Arrangement der gesellschaftlichen Steuerung, das auch die Europäische Union mit erfasst. Dabei kann die gesellschaftliche Linke an Vorschläge und Konzeptionen anknüpfen, muss aber gleichzeitig ihre Erfahrungen mit gescheiterten Formen aufarbeiten.

Zu nennen sind die alten ordnungsrechtlichen Instrumente staatlicher Aufsicht und Genehmigung, die für die Regulation der Finanzmärkte bestimmend waren und wieder werden sollten. Zu diskutieren ist eine Rückkehr zu einer mixed economy, in der Sektoren staatlichen oder öffentlichen Eigentums genauso zu stärken sind wie

genossenschaftlich organisierte Marktsegmente. Anzuknüpfen ist insbesondere an Ansätze einer Demokratisierung der Wirtschaft durch unterschiedliche Formen der Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungen. Dabei hatte die Europäische Union einmal eine Vorreiterstellung. Die Montanmitbestimmung, also die paritätische Mitbestimmung, ist keineswegs eine deutsche Erfindung. Sie wurde von den europäischen Nachbarn eingefordert, um die deutsche Kohle- und Stahlindustrie zu kontrollieren. Ihr sollte durch die Beteiligung der Beschäftigten die aggressive und expansive Tendenz genommen werden, die mitverantwortlich war für Deutschlands verhängnisvolle Geschichte. An diese Tradition der Europäischen Union lässt sich anknüpfen.

Und noch ein Beispiel für Ansätze von Wirtschaftsdemokratie auf europäischer Ebene: Die Europäischen Verträge haben – öffentlich meist unbemerkt – Wirtschafts- und Sozialausschüsse etabliert. Etwas Ähnliches kannte auch die Weimarer Verfassung. Die Weimarer Wirtschafts- und Sozialräte waren gedacht als Mitbestimmung auf überbetrieblicher Ebene; gedacht als Form einer rätendemokratisch organisierten Wirtschaftsdemokratie. In Weimar liefen sie ins Leere, weil das Kapital die Mitarbeit verweigerte. In der EU führen die Ausschüsse die Existenz eines Mauerblümchens, weil sie nur schwache Anhörungsrechte haben, also nicht mitentscheiden dürfen. Aber auch die Wirtschafts- und Sozialausschüsse der EU bieten Anknüpfungspunkte für eine Umgestaltung. Ihre Rechte und Funktionen ließen sich ausbauen im Sinne einer europäischen Wirtschaftsdemokratie.

Dies ist die Perspektive, die die gesellschaftliche Linke den Gefahren einer Renationalisierung und einer Abschottungspolitik auch auf europäischer Ebene entgegen setzen muss. Mit solchen und ähnlichen Konzeptionen und Ideen kann die Linke aus der Defensive gegen den Neoliberalismus ausbrechen und den Menschen Perspektiven aufzeigen. Perspektiven die über die Sicherung des status quo und über eine reaktive Krisenpolitik hinausgehen. DIE KRITISCHE Diskussion über Europa ist gefordert, kreative Ideen in diesem Sinne zu produzieren. Aus der Analyse der Legitimationsprobleme soll die konkrete Utopie eines anderen, eines demokratischen, sozialen und friedlichen Europas entstehen oder auch wieder entstehen.