

Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008-2013

Henrik Enderlein

Democracy is the First Casualty of the Crisis: Legitimacy and Economic Policy-Making during the financial market crisis 2008-2013

Abstract: Severe economic and financial market crises exacerbate collective action problems and thus trigger challenges to legitimacy in democracies. The article presents a typology of decision-making modes in economic policy-making in normal times and crisis times. It shows that problems of time-inconsistency in combination with high uncertainty over re-distributive implications lead to an “ad-hoc-technocratization” of economic policy-making. The separation of decision-taking from input-based legitimacy-procedures is relevant for scholars of democracy because the redistributive implications of crisis policies are high. The “democratic deficit” of crisis policies is thus not a symptom of “Post-Democracy” but of the specific context arising in an economic crisis.

Keywords: Economic policy, legitimacy, democracy, financial market crisis, political economy

Schlagwörter: Wirtschaftspolitik, Legitimation, Demokratie, Finanzmarktkrise, Politische Ökonomie

1. Einleitung¹

Es ist ein passender historischer Zufall, dass die Debatte in der deutschen Politikwissenschaft über „Postdemokratie“ just zu dem Zeitpunkt begann, als die westlichen Demokratien sich mit der schwersten Wirtschaftskrise seit 1929 auseinandersetzen hatten. Das Konzept von Crouch (2008) entspringt aber nicht den Beobachtungen aus der großen Finanzmarktkrise, sondern dem politischen Kontext, der ihr vorhergeht und allenfalls zu ihr geführt hat. Crouchs These von der

1 Dieser Aufsatz ist während eines Forschungsaufenthalts an der Harvard Universität entstanden. Ich danke dem Weatherhead Center for International Affairs und der Harvard Kennedy School für die Unterstützung. Eine frühere Fassung des Textes habe ich als Plenumsvortrag beim DVPW-Kongress in Tübingen im Herbst 2012 vorgestellt. Für hilfreiche Kommentare und Anregungen zum Aufsatz danke ich Peter Hall, Anna Hechinger, Jeffrey Frieden, Robert Lepenies, Frank Nullmeier, Julian Schumacher, Stefanie Walter, den beiden anonymen Gutachtern sowie Rainer Schmalz-Bruns und der PVS-Redaktion.

Entpolitisierung demokratischer Systeme mag allerdings in den vergangenen Jahren gerade deshalb ihre bekannte Breitenwirkung entfaltet haben, weil die beschriebene „Entleerung politischer Prozesse“² ja gerade im Krisenumfeld so bemerkenswert war. Die Feststellung, dass demokratische Legitimationsverfahren in der Krise außer Kraft gesetzt wurden, hat sich in den vergangenen Jahren zum publizistischen Allgemeinplatz entwickelt und findet ihre Unterfütterung in so unterschiedlichen Phänomenen wie den „technokratischen“ Regierungen Italiens (Monti 2011-2013) und Griechenlands (Papademos 2011-2012), der herausgehobenen Rolle der politisch unabhängigen Europäischen Zentralbank oder auch der Klage von rund 37.000 Bürgern gegen den Europäischen Rettungsschirm ESM vor dem Bundesverfassungsgericht.

Dieser Aufsatz setzt sich systematisch mit dem Primat der Krise in der Wirtschaftspolitik der Jahre 2008-2013 auseinander und erklärt anhand eines institutionenökonomischen Ansatzes, warum es in der Tat zu einem Substanzverlust der Demokratie kam. Er argumentiert jedoch, dass es falsch wäre, diese Form einer auf die Krisenbewältigung ausgerichteten Wirtschaftspolitik gleichzusetzen mit dem Phänomen der Postdemokratie. Was in den Jahren seit dem Beginn der beiden großen und überlappenden Krisen („Große Rezession“ 2007-2011 und Krise im Euroraum 2010-2013) beobachtet werden konnte, ist ein Lehrstück zur begrenzten Handlungsfähigkeit von Demokratien in Wirtschafts- und Finanzmarktkrisen – nicht mehr und nicht weniger.³ Zwar mag die Krise selbst das Zeichen einer „Entdemokratisierung des Kapitalismus“⁴ sein (Streeck 2013, S. 8. Dieser verwendet dort auch den Begriff der „Spätzeit der Demokratie“), es sollte jedoch gerade in der politikwissenschaftlichen Forschung sehr genau getrennt werden zwischen dem langfristigen Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie einerseits und dem wirtschaftspolitischen Krisenmanagement in Demokratien andererseits.

Der Aufsatz zeigt, dass die beobachtete „Ad-hoc-Technokratisierung“ der Wirtschaftspolitik in der Krise nicht die Konsequenz eines breiten gesellschaftlichen Trends hin zu einer Aushöhlung der Demokratie ist, sondern aus den spezifischen wirtschaftspolitischen Anforderungen des Krisenkontextes hervorgeht. Eine Krise von historischem Ausmaß, wie sie Deutschland, Europa und fast die komplette Weltwirtschaft zwischen 2007 und 2013 getroffen hat, verstärkt massiv die Probleme kollektiver Entscheidungsfindung, mit denen Demokratien selbst im normalen wirtschaftspolitischen Umfeld oft Schwierigkeiten haben. Dabei geht es vor allem um starke intertemporale Verteilungsimplicationen in einem Kontext hoher Ungewissheit über die Art der Verteilungsimplicationen. Die Wirtschaftspolitik muss in Krisenzeiten kurzfristig sehr hohe Kosten in Kauf nehmen, um langfristig

-
- 2 Diese Formulierung stammt aus der kritischen Auseinandersetzung Zürns mit dem Konzept der Postdemokratie (2011, S. 64).
 - 3 Im Rest dieses Aufsatzes wird der Begriff „Krise“ verwendet, um auf den wirtschaftspolitischen Kontext der Jahre 2008-2013 hinzuweisen, der sowohl die große Finanzmarktkrise als auch die Krise im Euroraum umfasst. Ist es notwendig, zwischen diesen beiden Krisen zu differenzieren oder auch einzelne Aspekte der Krise hervorzuheben, dann werden die spezifischen Begriffe verwendet. Anzumerken ist auch, dass der Aufsatz die Vielzahl der unterschiedlichen Elemente von Krisenpolitik nicht systematisch untersucht, sondern exemplarisch behandelt.

noch höhere Kosten zu vermeiden. Diese „zeitliche Inkonsistenz“, wie sie die Institutionenökonomik nennt (Kydlund u. Prescott 1977)⁴, ist schon in normalen Zeiten eine Herausforderung für Demokratien (z. B. Elster 1979). In Krisenzeiten, wird sie aufgrund des extrem hohen Zeitdrucks und der ebenso extremen Ungewissheit über die Art der Verteilungsfolgen des Krisenmanagements zur fast unüberwindbaren Herausforderung. Die Konsequenz ist eine faktische Abspaltung wirtschaftspolitischer Entscheidungen vom prozeduralen Legitimationsprozess, und dies obwohl davon auszugehen ist, dass die Verteilungswirkungen der Krisenpolitik hoch sind, und eine Input-Legitimation eigentlich angebracht wäre.

Der Aufsatz verbleibt auf der Ebene der Beobachtung und Erklärung dieses Phänomens. Er formuliert eine mögliche Forschungsagenda zu den demokratietheoretischen Implikationen wirtschaftspolitischer Krisen und plädiert für eine Ausweitung der jetzt wieder aufkommenden Debatte über Herrschaft, Demokratie und Legitimation (z. B. Zürn 2011) auf wirtschaftspolitische Fragestellungen. Wenn die hier vorgestellte These stimmt, dass der wirtschaftspolitische Institutionenrahmen von Demokratien mit der Bewältigung von massiven Wirtschafts- und Finanzmarktkrisen offenkundig überfordert ist – ganz unabhängig vom Gesamtzustand des gesellschaftlichen Demokratieverständnisses –, dann erwachsen daraus eine ganze Reihe demokratietheoretischer, verfassungsrechtlicher, ethischer und nicht zuletzt wirtschaftspolitischer Herausforderungen, denen sich die Sozialwissenschaften stellen müssen. Bislang ist die Forschung zu diesem Themenkomplex unterentwickelt. Das Defizit in der Literatur mag sich dadurch erklären, dass massive Wirtschafts- und Finanzmarktkrisen (also systemische Krisen, die Konjunkturerinbruch, Bankenkrise und Vermögenspreiskollaps zusammenbringen) in etablierten westlichen Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten eher selten waren. Abgesehen von den periodisch wiederkehrenden Rezessionen, die in ihrer Ausprägung nicht vergleichbar sind mit den Charakteristika der Krise 2008-2013, war die Zeit seit dem zweiten Weltkrieg in den OECD-Ländern eine Phase beeindruckender wirtschaftlicher Stabilität. Die meisten Fälle von ausgeprägten Wirtschafts- und Finanzmarktkrisen der vergangenen Jahrzehnte finden sich in Entwicklungs-, Transitions- oder Schwellenländern, wo die demokratische Verfasstheit der Regime nicht in der gleichen Form gegeben war und/oder sogar selbst endogen wurde, weil Krisen selbst zu Regimeumschwüngen führten (siehe z. B. die Untersuchungen in Teorell 2010).

Vor diesem Hintergrund schlägt der Aufsatz eine systematische Auseinandersetzung mit den Modi der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung und ihrer Legitimationsquellen in systemischen Wirtschafts- und Finanzmarktkrisen in Demokratien vor. Er präsentiert in Teil 2 eine Typologie wirtschaftspolitischer Handlungsmodi in „normalen Zeiten“, um daraus in Teil 3 Handlungsmodi im Krisenkontext abzuleiten. In der Schlussfolgerung werden die Implikationen für die politikwissenschaftliche Forschung betrachtet.

4 Siehe auch Paul Pierson (2000), der die Konzepte des zunehmenden Grenznutzens und der Pfadabhängigkeit in der Politikwissenschaft verankert hat und hervorhebt, dass die rationalistisch verankerten Kosten-Nutzen-Perspektiven bei intertemporalen Verteilungsproblemen oft nicht weiterhelfen.

2. Wirtschaftspolitische Entscheidungen und Legitimation: eine Typologie

Die deutsche und internationale Politikwissenschaft hat sich in ihrer Analyse der Wirtschaftspolitik im vergangenen Jahrzehnt vorwiegend mit den Auswirkungen des globalen und europäischen Mehrebenenkontexts auf die nationale wirtschaftspolitische Entscheidungsautonomie befasst (z. B. Scharpf 1998, 1999; Zürn 1998; Grande und Risse 2000; Genschel 2002; Busch 2003; Lütz 2003; Ganghof 2004; Schirm 2006; Sattler u. Walter 2008; Zohlnhöfer 2009; Enderlein 2010; Obinger 2012; siehe auch die zusammenfassenden Beiträge in Nullmeier et al. 2010). Obwohl sich die beiden Themenkomplexe nicht klar voneinander abgrenzen lassen, so war in dieser Debatte die Frage nach der *Handlungsfähigkeit* des Nationalstaats in der Wirtschaftspolitik von ungleich größerer Bedeutung als die Frage nach der *Handlungslegitimation*. Dieser Aufsatz plädiert vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem wirtschaftspolitischen Krisenmanagement der vergangenen Jahre dagegen für einen deutlich stärkeren Fokus auf demokratietheoretische Fragen in der Untersuchung wirtschaftspolitischer Entscheidungen.

Eine wirtschaftspolitische Entscheidung setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Erstens geht es um ökonomische Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen einer wirtschaftspolitischen Maßnahme und ihren Auswirkungen. Die Beschreibung dieser Zusammenhänge führt noch nicht automatisch zu einer normativen Bewertung.⁵ Erst in einem zweiten Schritt erfolgt dann die wirtschaftspolitische Bewertung der Frage, ob die ökonomisch prognostizierten Effekte einer Maßnahme gesellschaftlich gewünscht sind. Hierbei kommt die Aggregation der Einzelinteressen ins Spiel, oder aber übergeordnete normative Bewertungsaspekte. Die Ökonomie selbst verfügt grundsätzlich über keine eindeutige Grundlage, solche normativen Bewertungen selbst vornehmen zu können (vgl. z. B. Sen 1970; Broome 1999; Elster 2000). Allerdings räumt sie sich selbst Ausnahmen ein: Sie argumentiert dann normativ, wenn sie glaubt zeigen zu können, dass die erwartete Auswirkung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme im gesamtgesellschaftlichen Kontext wohlfahrtssteigernd ist, der aggregierte gesellschaftliche Gesamtnutzen also soweit ansteigt, dass sämtliche „Verlierer“ einer Maßnahme zumindest theoretisch soweit kompensiert werden könnten, dass am Ende des Prozesses keiner der Beteiligten schlechter gestellt ist, aber einige besser („Kaldor-Hicks-Kriterium“).⁶ Den Verteilungseffekten einer wirtschaftspolitischen Maßnahme fällt bei der Frage, welche Entscheidungsmodi einer solchen Maßnahme zugrunde liegen sollten, also eine erhebliche Bedeutung zu. In der Demokratietheorie ist der Begriff des „Gemeinwohls“ die klassische Bewertungsnorm wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Was sich hinter dem Begriff verbirgt, ist

- 5 Wenn ein Ökonom anhand eines Modells argumentiert, dass ein flächendeckender Mindestlohn von x die Erwerbslosigkeitsrate einer Volkswirtschaft von heute y Prozent auf z Prozent verändert, dann darf damit eigentlich noch keine Aussage verbunden sein, ob der Mindestlohn aus gesellschaftlicher Perspektive wünschenswert ist oder nicht.
- 6 Die Ökonomie verwendet zur Einschätzung dieser Form der Wohlfahrtssteigerung das Kaldor-Hicks-Kriterium, das weiter gefasst ist als das oft zitierte „Pareto-Kriterium“. Die Konsequenz einer Pareto-steigernden Maßnahme ist, dass niemand schlechter gestellt wird, einige aber besser. Die Konsequenz des Kaldor-Hicks-Kriteriums ist, dass die Gewinner einer Maßnahme die Verlierer potenziell kompensieren könnten.

umstritten (Elster 1986). Scharpf spricht zusammenfassend von einer „Doppelnorm der utilitaristischen Maximierung des aggregierten Wohlstandes und der Verteilungsgerechtigkeit“, fügt dann aber hinzu: „Immerhin lässt sich dazu abstrakt-analytisch sagen, dass die Verteilungsdimension solange von untergeordneter Bedeutung bleibt, wie in der Wohlstands-Dimension annähernd alle sich verbessern können“ (1998, S. 165).⁷ An diesem Zitat ist bemerkenswert, dass es einen klaren Ausnahmefall, nämlich die Steigerung aggregierten Wohlstands ohne wirkliche Verlierer, als wahrscheinlichen Regelfall zumindest auf der abstrakt-analytischen Ebene aufführt. Ob aber ex ante überhaupt geklärt werden kann, welche Verteilungswirkungen eine wirtschaftspolitische Maßnahme erzeugt, bleibt offen. Dieses Vorgehen ist symptomatisch für die politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit den Legitimationsquellen wirtschaftspolitischer Entscheidungen.⁸ Dabei spricht viel dafür, die Ungewissheit über die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Entscheidungen selbst in die Kategorisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungs- und Legitimationsmodi zu integrieren. Diese Ungewissheit ergibt sich einerseits aus ökonomischen andererseits aus politischen Teilaspekten, deren Summe dann die wirtschaftspolitische Entscheidung ist.

Die Ursache-Wirkungszusammenhänge einer wirtschaftspolitischen Maßnahme können von der Ökonomie in vielen Fällen nur sehr schwer ex ante bestimmt werden. Beispiel Steuerpolitik: Die ökonomische Theorie verweist auf die „Laffer-Kurve“, nach der die Gesamtsumme der Steuereinnahmen ab einem bestimmten Steuersatz fällt, weil jenseits dieses Wertes die zusätzlichen Einnahmen aus einer Steuererhöhung geringer sind als der Wegfall, der aus den Ausweichstrategien der Besteuerten resultiert. Wo genau dieser optimale „Höhepunkt“ der Besteuerung liegt, darüber besteht keine Einigkeit in der Disziplin, was die Abschätzung von Steuereinnahmen als Konsequenz einer Veränderung des Steuersatzes ex ante so schwierig macht. Unabhängig vom Beispiel ist festzuhalten: Je besser und eindeutiger die Forschung, desto eindeutiger die Schlussfolgerungen zu den Ursache-Wirkungszusammenhängen bestimmter wirtschaftspolitischer Entscheidungen – und desto leichter die Einschätzung zu den Verteilungseffekten einer wirtschaftspolitischen Maßnahme.

Eine normative Bewertung wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch politische Entscheidungsträger verlangt neben dem Verständnis der Ursache-Wirkungszusammenhänge aber auch eine Einschätzung zur Wahrscheinlichkeit möglicher Entschädigungen von „Verlierern“ und zur Wünschbarkeit solcher Kompensationen

7 Scharpf merkt dann aber selbst an: „Kritisch wird die Frage der Verteilungsgerechtigkeit dann, wenn entweder Sonderopfer auferlegt werden müssen, oder wenn es darum geht, unvermeidliche Wohlfahrtsverluste politisch zu verarbeiten.“ (1998, S. 165).

8 Auch in der Tagespolitik werden die Verteilungseffekte von wirtschaftspolitischen Entscheidungen gern ausgeblendet. Tony Blair und Gerhard Schröder argumentierten in ihrem Papier zum dritten Weg, es gäbe nur „richtige oder falsche“ Wirtschaftspolitik (siehe „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ vom 8.6.1999). Eine solche Verkürzung der wirtschaftspolitischen Debatte auf „richtig“ vs. „falsch“ macht aber nur dann Sinn, wenn eindeutig gesichert ist, dass eine wirtschaftspolitische Maßnahme entweder Pareto-steigernd im engen Sinne ist (also keine Verlierer hervorbringt) oder zumindest nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium ex ante sichergestellt ist, dass alle Verlierer angemessen kompensiert werden und eine solche Kompensation auch tatsächlich zu erwarten ist.

(Elster 1986; siehe auch Beetham 1991). Selbst wenn eine Maßnahme aufgrund der Vorhersagen der Wirtschaftswissenschaften im Aggregat wohlfahrtssteigernde Effekte nach sich ziehen dürfte, so ist damit noch lange nicht die Frage beantwortet, ob und in welchem Umfang mögliche Verlierer tatsächlich kompensiert werden. Beispiel Freihandel: Spätestens seit Ricardo dominiert in der Wirtschaftswissenschaft das Argument, der globale Freihandel sei Kaldor-Hicks-optimierend, weil der aggregierte Gesamtnutzen in der ganzen Welt anstiege. Dass sich die Wirtschaftspolitik dennoch über Jahrhunderte in vielen Bereichen schwer damit tut, diese Empfehlung vollständig umzusetzen, mag mit der Schwierigkeit der Kompensation von Verlierern zusammenhängen. Robert Lepenies (2013) beschreibt detailliert, wie wenig sich die wirtschaftswissenschaftliche Debatte den normative Aspekten der Kompensation von Verlierern gewidmet hat (siehe auch z. B. Corden 1984; Kapstein 2000). Um Ricardos eigenes Beispiel zu verwenden: Es ist in der Theorie möglich, die Produzenten von Wein in England zu kompensieren, wenn sich England auf die Baumwoll-Produktion konzentriert und dafür den Wein aus Portugal importiert. Ob diese Kompensation aber tatsächlich möglich ist und als Konsequenz der Maßnahme am Ende wirklich niemand schlechter gestellt wird, hängt von der wirtschaftspolitischen Umsetzung ab. Die wirtschaftspolitische Bewertung allein reicht zur Beantwortung der Frage, ob eine Maßnahme aus gesamtgesellschaftlicher Sicht wünschenswert ist, nicht aus (Lepenies 2013).

Aber auch bei im Aggregat wohlfahrtsoptimierenden Auswirkungen stellt sich die Frage der normativen Bewertung der Umverteilungseffekte. Selbst wenn Kompensationen praktisch möglich wären, dann stellt sich immer noch die Frage, ob sie von der Bevölkerung als wünschenswert eingeschätzt werden. Beispiel Agrarsubventionen: Das französische Parlament könnte argumentieren, dass die hohen Subventionen in die eigene Landwirtschaft nicht im engen Sinne wohlfahrtssteigernd sind, dafür aber sicherstellen, dass das Landschaftsbild und mit ihm ein bestimmtes Kulturmilieu bestehen bleiben. Ökonomen würden hier argumentieren, dass Frankreich nicht-monetäre Nutzenfaktoren in die Rechnung mit einbezieht. Theoretisch ließen sich sogar diese in ein Gesamtmodell integrieren, allerdings zum hohen wissenschaftlichen Preis einer ziemlich arbiträren Monetarisierung nicht-monetärer Einflussfaktoren. Umgekehrt mag es aus wirtschaftspolitischer Sicht wünschenswert sein, nicht immer alle „Verlierer“ einer Maßnahme vollständig zu kompensieren, weil das Wirtschaftssystem sonst übermäßig statisch und auch zu redistributiv werden könnte. Beim Freihandelsbeispiel könnte es im Interesse einer Mehrheit der englischen Bevölkerung sein, die Weinproduzenten gerade nicht zu kompensieren, sondern die entstehenden Gewinne aus dem Freihandel mit Portugal zu anderen Zwecken zu verwenden.

Festzuhalten ist: Es geht bei der Wirtschaftspolitik in der Regel immer um Umverteilungsentscheidungen und damit um die beiden Fragen (a) welche wahrscheinlichen Wohlfahrtseffekte eine Maßnahme im Aggregat haben wird und (b) wie sicher vorhersehbar die Verteilungseffekte sind (womit auch die Frage möglicher Kompensation verbunden ist). Aus diesen beiden Aspekten lässt sich dann ableiten, welche Legitimationsgrundlage aus verteilungspolitischer Perspektive grundsätzlich angemessen erscheint. Dabei bietet es sich an, auf Scharpfs und Majones institutionenökonomische Faustregel zurückzugreifen (Scharpf 1970;

Majone 1989). Diese besagt, dass die prozedurale Legitimation wirtschaftspolitischer Entscheidungen vor allem dann dringend notwendig ist, wenn Umverteilungseffekte zu erwarten sind (Input-Legitimation), nicht-majoritäre Entscheidungsprozesse aber ebenfalls als legitim akzeptiert werden können, wenn die Erreichung eines Ziels im Aggregat wohlfahrtssteigernd ist, also niemanden schlechter stellt, oder die für einzelne Wirtschaftssubjekte entstehenden Kosten legitimatorisch soweit akzeptiert sind, dass sie sich dem Erreichen eines übergeordneten Ziels unterordnen, selbst wenn das zu Kosten direkter demokratischer Beteiligung geht (Output-Legitimation).

Die folgende Darstellung führt die wahrscheinlichen Wohlfahrtseffekte einer Maßnahme im Aggregat (wohlfahrtssteigernd vs. wohlfahrtsumverteilend) zusammen mit der Ungewissheit über die entstehenden Verteilungseffekte und die möglichen Kompensationen (Wahrscheinlichkeit hoch vs. niedrig). Es ergibt sich eine Typologie von vier Legitimationsmodi wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die weiter unten in Abbildung 1 zusammenfassend abgebildet ist.⁹

2.1 Delegationsmodus

Wenn eine wirtschaftspolitische Maßnahme sehr eindeutig die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigert und der Pareto-steigernde Effekt ex ante recht sicher erkennbar ist, dann wird ein demokratisches System dazu tendieren, eine solche Maßnahme aus der direkten politischen Debatte zu ziehen und über ein auf die Zielerreichung fokussiertes Delegationsverfahren zu einer wirtschaftspolitischen Konstante zu machen. Das Ergebnis ist eine nicht-majoritär verankerte Delegationslösung, die ihre gesellschaftliche Akzeptanz aus der Zielerreichung selbst zieht (Output-Legitimation). Es ist eines der sehr soliden Ergebnisse der Institutionenökonomik, dass selbst eindeutige Erkenntnisse aus intertemporalen Kosten-Nutzen-Rechnungen in einem Kontext kollektiver Entscheidungen oft nicht umgesetzt werden können, weil die entstehenden zeitlichen Umverteilungswirkungen über prozedural legitimierte Entscheidungsmodi kaum zu lösen sind („zeitliche Inkonsistenz“, wie weiter oben schon kurz beschrieben, Kydland u. Prescott 1977). Am bekanntesten sind zu diesem Thema die Arbeiten über Inflation und den politischen Konjunkturzyklus und zur Zentralbankunabhängigkeit (Nordhaus 1975; Barro u. Gordon 1983). Die klassische institutionelle Antwort auf zeitliche Inkonsistenz ist die Delegation von Entscheidungen an unabhängige Akteure. Die bekannten Beispiele umfassen nicht nur Zentralbanken, sondern auch Wettbewerbsbehörden, Regulierungsbehörden oder Gerichte (Majone 1989). Kommt es allerdings zur Delegation, dann geht diese in der Regel aus einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Abwägung hervor, die dann aus Sicht der Bevölkerung rechtfertigt, dass eine unabhängige Institution ein klares Mandat erhält, dessen Einhaltung recht eindeutig mit wohlfahrtssteigernden Konsequenzen verbunden ist. Scharf betont in seiner Rezeption Majones deshalb die legitimatorische Bedeutung der

⁹ Es muss angemerkt werden, dass es sich im Folgenden um eine institutionenökonomische Typologie handelt, nicht um eine normative Bewertung der unterschiedlichen Legitimationsmechanismen.

fachlichen Autorität der Experten: „Sie setzt Einvernehmen über die grundlegenden Werte und Ziele voraus [...] und sie endet dort, wo endemische Wert- und Verteilungskonflikte nicht von Experten gelöst, sondern allenfalls durch politisch legitimierte Dezsision geregelt werden können“ (Scharpf 1998, S. 156). Diese Einschränkung des Delegationsmodells leitet über zum nächsten Modus.

2.2 Abstimmungsmodus

Wenn eine wirtschaftspolitische Maßnahme sehr eindeutig eine reine oder stark dominante Umverteilungswirkung hat, also den Wohlstand auf der Pareto-Grenze zwischen unterschiedlichen Gruppen verschiebt, dann wird ein demokratisches System dazu tendieren, eine solche Maßnahme direkt in die politische Debatte zu ziehen und über die Aggregation von Einzelinteressen prozedural zu legitimieren. Dies trifft zum Beispiel auf viele Aspekte der Steuerpolitik und der Finanzpolitik zu, aber auch auf sozialpolitische Maßnahmen oder den Arbeitsmarkt.¹⁰ Diese wirtschaftspolitischen Themen werden in der Regel direkt in Wahlprogrammen verankert, weil Wählerinnen und Wähler die Auswirkungen auf ihren eigenen Wohlstand direkt ableiten können. Sie sind Gegenstand der „klassischen“ Verteilungspolitik. Ihre Legitimationsquelle ist die prozedurale oder Input-Legitimation.

2.3 Verhandlungsmodus

Wenn eine wirtschaftspolitische Maßnahme sehr wahrscheinlich wohlfahrtssteigernd ist, die Umverteilungsimplicationen aber mit großer Ungewissheit verbunden sind und einzelne Akteure nur schwer abschätzen können, wie sie durch die Maßnahme belastet werden, welche Kompensationen es gibt, und welche möglichen gesamtwirtschaftlichen Gewinne es gibt, dann bildet sich in der Regel ein Verhandlungsmodus heraus. Diese Mischform aus Elementen der Delegation und der Abstimmung entsteht, weil jeder einzelne Akteur im Kern ein Interesse daran hat, die Maßnahme umzusetzen, aber gleichzeitig oft nur eingeschränkt bereit ist, kurzfristige Verluste in Kauf zu nehmen, damit die Maßnahme umgesetzt wird. Oft unterliegt der Verhandlungsmodus deshalb langwierigen Aushandlungsprozessen zur Klärung der tatsächlichen Verteilungseffekte und möglicher Kompensationen. Gleichzeitig sind die Akteure oft nicht gewillt, einer vollständigen Delegation an einen unabhängigen Akteur zuzustimmen, weil sie befürchten, zu den Verlierern zu gehören. Die institutionelle Festschreibung eines Gerechtigkeitsprinzips verbunden mit einer starken Verrechtlichung und Streitschlichtung sind typische Charakteristika des Verhandlungsmodus. Beispiele im nationalen Raum umfassen die Energie- und Klimapolitik (aktuell z. B. die Energiewende mit ihren langwierigen Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren zur konkreten Umsetzung – siehe dazu aber auch Punkt 4 unten), die Staatsschuldenproblematik (so ist

¹⁰ Wichtig ist hier die Anmerkung, dass in der politischen Argumentation selten das direkte Umverteilungsargument gebraucht wird, sondern sich die Vertreter der einzelnen Positionen meist auf die wohlfahrtssteigernden Auswirkungen „ihrer“ Maßnahme berufen, selbst wenn diese recht eindeutig nicht bestehen.

z. B. das Grundprinzip der Schuldensenkung in Deutschland seit 2011 in Artikel 109 Abs. 3 GG verankert, die Umsetzung aber zieht sich hin und greift erst 2016 für den Bund und 2020 für die Länder – siehe dazu aber auch die Diskussion zur Entstehung im Krisenkontext in Abschnitt 3), die Lohnfindung (Beispiele sind die langwierigen und von Misstrauen geprägten Verhandlungen in der „Konzertierten Aktion“ 1967 bis in die Mitte der 1970er Jahre und später im „Bündnis für Arbeit“ zwischen 1999 und 2003) und auch die Bildungspolitik, deren Finanzierung trotz des wohl gesicherten wohlfahrtssteigernden Effekts aufgrund der extrem unsicheren Umverteilungsimplicationen nur schwer zu sichern ist. Es ist zudem bemerkenswert, dass der Verhandlungsmodus sich vor allem im internationalen System findet, in dem viele wohlfahrtssteigernden Maßnahmen wegen ihrer unklaren zeitlichen Verteilungseffekte nicht umgesetzt werden können.¹¹ Im Nationalstaat charakterisiert sich der Verhandlungsmodus insgesamt durch langwierige und schwierige Entscheidungsprozesse in einem starren und oft verrechtlichten Institutionenrahmen, der ständig durch mögliche „Verlierer“ der Maßnahme infrage gestellt wird. Die Legitimationsquelle des Verhandlungsmodus ist aufgrund dieser ständigen Infragestellung deutlich instabiler oder ungewisser als bei den beiden vorigen Modi. Dennoch ist vorstellbar, dass ein solider Verhandlungskontext aufgrund einer für die Bevölkerung nachvollziehbaren Mischung von Elementen der Input- und Output-Legitimation über einen längeren Zeitraum hinweg Akzeptanz erfährt.

2.4 Exekutivmodus

Wenn eine wirtschaftspolitische Maßnahme sehr eindeutig zu Umverteilung führt (also im Aggregat einen Nullsummeneffekt hat), gleichzeitig aber unklar ist, wer die Gewinner oder Verlierer einer solchen Maßnahme sind, stellt sich die Frage, warum eine solche Maßnahme überhaupt umgesetzt werden sollte. Niemand dürfte in einem normalen wirtschaftspolitischen Kontext Interesse an einer solchen Maßnahme haben. Diese Kategorie wird relevant, wenn Partikularinteressen von einer wirtschaftspolitischen Maßnahme profitieren, diese aber weder zu einer aggregierten Wohlfahrtssteigerung führt, noch eine Umverteilung hervorbringt, die sich mehrheitlich rechtfertigen ließe. Oft ist bei solchen Maßnahmen unklar, welches Kosten-Nutzen-Verhältnis sie im Aggregat für die Volkswirtschaft entfal-

11 Die Gründe für die Entstehung des Verhandlungsmodus gerade im internationalen Kontext dürften neben den hier für den Nationalstaat untersuchten Auslösern mannigfaltig sein, deshalb werden sie nicht vertieft betrachtet. Dennoch ist die Analogie frappierend: Es gibt keine globalen wirtschaftspolitischen Mechanismen zur Kompensation von Verlierern aus Maßnahmen, die das Kaldor-Hicks-Kriterium erfüllen. Die extrem langsamen und schwierigen Verhandlungen über ein internationales Freihandelssystem (unter Ökonomen das klassische Beispiel einer Kaldor-Hicks-steigernden Maßnahme schlechthin) mit der teilweisen Delegation an eine unabhängige Aufsichtsinstanz ist ein Beispiel für eine solche Mischform (Zangl u. Zürn 2011). Ein ebenso passendes Beispiel sind die Verhandlungen über den globalen Klimawandel, mit ihren jahrelangen Debatten über die zugrundeliegenden Fakten – noch nicht einmal über die tatsächliche Kompensation (Keohane u. Victor 2011). Aber auch die Europäische Wirtschaftsintegration mit ihren erwarteten wohlfahrtssteigernden Effekten bleibt in fast allen Bereichen der Umverteilung in der Logik einer vermeintlich gerechten und direkten Kompensation verankert („*juste retour*“) und gibt dementsprechend in den wenigsten Fällen die Veto-Option einzelner Staaten auf (Scharpf 1999).

ten. Ein aktuelles Beispiel für eine solche Maßnahme war die Mehrwertsteuer-senkung für Hoteliers in Deutschland von 2010. Die aggregierten Wohlfahrts-effekte dieser Maßnahme lassen sich kaum bestimmen – mit Ausnahme der Erwartung einer positiven Wirkung für einzelne stark eingeschränkte Teile der Hotelbranche. Die Entscheidung ging aus einem Partikularinteresse des kleinen Koalitionspartners FDP in der Bundesregierung hervor. Auch die Debatte über die Energiewende, die insgesamt unter dem Vorzeichen der „Wohlfahrtssteigerung“ geführt wird (siehe oben), könnte teilweise ins Bild passen. Die aggregierten Verteilungswirkungen des Atomausstiegs lassen sich durch eine rein ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung ex ante kaum bestimmen, weil der Nutzen aus dem Verzicht auf Atomenergie kaum messbar ist. Es ist bemerkenswert, dass die Legitimation dieser Maßnahme dementsprechend aus dem wirtschaftspolitischen Kontext herausgelöst wurde, um von einer ad hoc gegründeten „Ethik-Kommission“ vorbereitet zu werden (Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung 2010).

Der Entscheidungsmodus, dem solche wirtschaftspolitischen Entscheidungen klassischerweise unterliegen, ist ein „Exekutivmodus“. Solche Maßnahmen werden oft gegen die Mehrheit der öffentlichen Meinung durchgesetzt, vor allem, wenn sie Partikularinteressen zugutekommen. Ihre Legitimation ist daher umstritten. Wie das Beispiel des Atomausstiegs zeigt, können sie aber in besonderen Fällen auch durch übergeordnete Werteüberlegungen legitimiert werden. Wichtig ist, diese Kategorie gemeinsam mit der vorigen (Verhandlungsmodus) zu betrachten: Es wird oft Kontexte geben, in denen die Ungewissheit über eine wirtschaftspolitische Maßnahme (oder ihr Ausbleiben) so groß ist, dass weder klar ist, ob sie zu aggregierten Gewinnen oder Verlusten führt, noch wer die Gewinner oder Verlierer sein könnten. Abbildung 1 fasst die unterschiedlichen Typen der Entscheidungsmodi zusammen.

Abbildung 1: Entscheidungsmodi in der Wirtschaftspolitik

Wohlfahrtseffekt einer wirtschaftspolitischen Maßnahme	Vorhersehbarkeit von aggregierten Wohlfahrtseffekten und möglichen Umverteilungsimplicationen	
	Hoch	Niedrig
Wohlfahrtssteigernd	<p>(1) <u>Delegationsmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nicht-majoritäre Verfahren - Oft politische Unabhängigkeit - Klares Mandat - Output Legitimation - <i>Beispiele in normale Zeiten: Geldpolitik, Wettbewerbsbehörden, Regulierungspolitik</i> 	<p>(3) <u>Verhandlungsmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Delegation mit Rückholrechten - Starke Verrechtlichung - Stetige Überprüfung von Verteilungseffekten - Schiedsgerichte zur Vermeidung von Free-Riding - Mischung aus Input- und Output-Legitimation - <i>Beispiele in normalen Zeiten: Klimapolitik, Energiepolitik, Schuldenpolitik, Lohnpolitik</i>
Wohlfahrtsumverteilend	<p>(2) <u>Abstimmungsmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Klassische Interessenpolitik - Mehrheitsverfahren - Input-Legitimation - Häufige Änderungen möglich (je nach Mehrheiten) - <i>Beispiele in normalen Zeiten: Sozialpolitik, Rentenpolitik, Steuerpolitik</i> 	<p>(4) <u>Exekutivmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - In der Regel keine parlamentarische Mehrheit für solche Maßnahmen - Induziert durch Einfluss von Partikularinteressen oder externen Druck - Ad-hoc-Entscheidung der Exekutivorgane - Geringe Legitimation - <i>Beispiel: Subventionen an Partikularinteressen</i>

Die hier vorgestellte Typologie beschreibt die Entscheidungsmodi in „normalen“ Zeiten, also nicht im Kontext besonders ausgeprägter Wirtschaftskrisen. Wie der folgende Abschnitt aber zeigen wird, fallen viele Entscheidungen über wirtschaftspolitische Maßnahmen in extremen Krisenzeiten in die Grauzone zwischen die Zellen 3 und 4, also zwischen Verhandlungs- und Exekutivmodus. Krisenpolitische Maßnahmen können aufgrund hoher Ungewissheiten über die Verteilungswirkungen weder im klassischen Abstimmungsprozess gelöst werden, noch im Output-legitimierten Delegationsverfahren. Für einen „Verhandlungsmodus“ wie ihn normale Zeiten bei einer solchen Problemkonstellation wohl hervorbringen würden, ist in einer Krise keine Zeit. Als Konsequenz entstehen unter hohem Zeit- und Problemdruck Entscheidungsmodi, die zwischen Aushandlungsmodus und

Exekutivmodus angesiedelt sind und deren prozedurale Legitimation als schwach wahrgenommen wird („Ad-hoc-Technokratisierung“).

3. Handlungsmodi der Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten

Die wichtigste Veränderung zwischen dem „normalen“ Kontext der Wirtschaftspolitik und dem Krisenkontext betrifft die fast unmögliche Abschätzung von Ursache-Wirkungszusammenhängen und damit von den Kosten-Nutzen-Verhältnissen wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dadurch verschiebt sich die dominante Handlungslogik von der linken Spalte in die rechte. Eigentlich sollten nun wirtschaftspolitische Maßnahmen mit unsicherer aber erwarteter aggregierter Wohlfahrtssteigerung dem Verhandlungsmodus folgen. Doch dafür fehlt in der Krise in aller Regel die Zeit: Die für den Verhandlungsmodus charakteristischen Faktenfindungs-, Aushandlungs- und Kompensationsprozesse werden unmöglich. In der Folge bringen Krisen eine Sonderform der Entscheidungsfindung hervor, die institutionell dem Exekutivmodus sehr ähnlich ist und isoliert von der prozeduralen Legitimation operiert. Diese setzt in ihrer legitimatorischen Argumentation aber stark bei den aggregiert wohlfahrtssteigernden Auswirkungen der Maßnahmen an und versucht sich über die Delegationslogik sowie Elemente der Aushandlungslogik zu legitimieren: die „Ad-hoc-Technokratisierung“. Sie ist in der hier vorgenommenen Untersuchung ein Sonderfall, weil sie sich einerseits an den Delegationsmodus anlehnt und die mangelnde Input-Legitimation durch Wohlfahrtssteigerung zu begründen versucht, andererseits aber kaum Zeit für langfristige Verhandlungen lässt und fast ausschließlich exekutiv umgesetzt wird. Das beobachtete Ergebnis ist eine Krisenpolitik, die aufgrund ihrer Legitimationsschwächen permanent hinterfragt wird.

Woher resultiert die extreme Ungewissheit über die Folgen wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Krisen? Dieser Aufsatz argumentiert, dass das weiter oben schon kurz skizzierte Problem der zeitlichen Inkonsistenz zum dominanten Merkmal wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Krisen wird.

Die institutionenökonomische Literatur zu Entscheidungsmodi hat oft argumentiert, dass selbst eindeutige Empfehlungen aus ökonomisch motivierten Kosten-Nutzen-Rechnungen institutionell oft deshalb nicht umgesetzt werden können, weil die entstehenden Umverteilungseffekte die kollektiven Entscheidungsinstanzen überfordern – vor allem in einem demokratischen Kontext. Jon Elster beschreibt die generellen Schwierigkeiten demokratisch verfasster Systeme, mit „deferred gratifications“ umzugehen, also mit den hohen kurzfristigen Kosten im Gegenzug für langfristige Gewinne (Elster 1979). Nur ein Herauslösen solcher Entscheidungen aus dem prozeduralen Kontext und eine Delegation an politisch unabhängige Instanzen kann das Kollektivgutproblem erfolgreich lösen (siehe hierzu auch Scharpf 1987, S. 221). In der Tat sind „deferred gratifications“ vor allem dann eine Herausforderung, wenn viele einzelne Akteure Verluste in Kauf nehmen müssen, die später zu erhöhtem Nutzen der Allgemeinheit führen. Aus eben dieser Feststellung leitet die institutionenökonomische Literatur die oben schon beschriebene Faustregel ab, bei sicher festgestellten langfristig positiven Wohlfahrtseffekten für eine Gesellschaft den nicht-majoritären Entscheidungs-

modus der Delegation zu wählen. Nur greifen in der Krise aufgrund der hohen Ungewissheit über die Verteilungsfolgen und aufgrund des hohen Zeitdrucks weder der Delegationsmechanismus noch der Verhandlungsmechanismus. Es entsteht die Sonderform „Ad-hoc-Technokratie“.

Als kurzer Exkurs ist anzumerken, dass ähnliche Herausforderungen zur zeitlichen Inkonsistenz auch bei Wohlfahrtseffekten entstehen, die aus Entscheidungen über große geografische Distanzen resultieren.¹² Dieses Phänomen ist spätestens seit dem klassischen Aufsatz von Kaiser (1971) zur transnationalen Politik bekannt, in dem auf die unüberwindlichen normativen Defizite von politischen Entscheidungen hingewiesen wird, die mehrere demokratische Legitimationsräume überspannt. Auch die Föderalismusforschung (z. B. Scharpf u. Benz 1991) und die Europaforschung (vor allem Hooghe u. Marks 2001; siehe auch den klassischen Aufsatz von Scharpf 1985) haben wiederholt auf die Schwierigkeiten von Umverteilungskonsequenzen über Räume hinweg hingewiesen, die keinen eigenständigen „Demos“ bilden und deshalb keine „Wir-Identität“ im Sinne von Norbert Elias (1987, hier zitiert nach Scharpf 1998) aufweisen. Gleichzeitig ist die Wohlfahrtsumverteilung in der Regel ein geringes Problem, wenn sie in überschaubaren geografischen Räumen stattfindet, in denen der Grad der Zusammengehörigkeit zwischen den Wirtschaftssubjekten so hoch ist, dass Umverteilung zum Zweck der aggregierten Wohlfahrtssteigerung der Gesamtgesellschaft akzeptiert wird. Wenn die Umverteilungsmaßnahmen aber „externe“ Wirtschaftssubjekte kurzfristig stark bevorteilen, dann ist die Legitimation solcher Maßnahmen in der Regel deutlich schwieriger, selbst wenn aus der Umverteilung ein im Aggregat höherer Gesamtnutzen erwächst. So mag es Bürgern in Deutschland schwerfallen, Bürgerschaften an südeuropäische Krisenländer zu vergeben, selbst wenn durch diese Maßnahme die Außennachfrage nach deutschen Gütern stabilisiert wird und die Maßnahme im Aggregat durchaus wohlfahrtssteigernder Natur sein könnte (wobei die wohlfahrtssteigernden Effekte der Bürgerschaften an Krisenländer durchaus umstritten sind – siehe unten). Es gibt also durchaus Verbindungen zwischen der „zeitlichen Inkonsistenz“ und einer möglichen „geografischen Inkonsistenz“, die jedoch aufgrund der transnationalen Kontextbedingungen noch viele andere Auslöser haben dürfte. Die transnationale Dimension wird hier deshalb nicht weiter ausgearbeitet.

Im Nationalstaat ist die verstärkte Wirkung der zeitlichen Inkonsistenz in Krisenzeiten die zentrale Erklärungsvariable des entstehenden Modus der „Ad-hoc-Technokratie“. Diese verstärkte Wirkung des Problems der zeitlichen Inkonsistenz entsteht, weil es gerade im Krisenkontext kaum möglich ist (i) eine sorgfältige ökonomische Kosten-Nutzen-Abwägung vorzunehmen, (ii) Kompensationsnotwendigkeiten zu erkennen sowie Umverteilungsmechanismen solide zu verankern und (iii) schwierige normative Fragen deliberativ zu beantworten.

12 Analog zu den „zeitlichen Inkonsistenzen“ könnte auch von „geografischen Inkongruenzen“ gesprochen werden, bei denen Gewinne aus Transfers über weite geografische Distanzen hervorgehen, die den Nationalstaat überschreiten (vgl. dazu Zürn 2000, S. 188). Aufgrund der spezifischen Implikationen, die transnationale politische Prozesse nach sich ziehen, wird diese Analogie hier jedoch nicht weiter vertieft.

Es liegt auf der Hand, dass die Abschätzung von Kosten-Nutzen-Beziehungen in einer Krise erschwert oder sogar unmöglich wird. Beispiel Bankenrettung: Aus ökonomischer Sicht ist die Rettung einer systemisch relevanten Bank eine Maßnahme, die aufgrund ihrer insgesamt positiven Wohlfahrtseffekte durchaus gerechtfertigt werden kann. Gleichzeitig ist eine solche Rettung in der Regel aber mit extrem hohen Kosten verbunden, deren Umverteilungswirkungen kaum absehbar sind. Die in der Bevölkerung weit verbreiteten und nicht einmal eindeutig begründeten Ängste vor Inflation als Auswirkung der Bankenrettung oder auch vor Überschuldung und drastischen Sparpaketen sind Zeichen für die kaum prozedural oder deliberativ zu lösenden Umverteilungsfragen im Krisenkontext. Dass solche Maßnahmen dann als „alternativlos“ dargestellt werden und Abgeordnete oft nur „mit Bauchschmerzen“¹³ zustimmen, überrascht angesichts der hohen Ungewissheiten keineswegs. Das Beispiel der Lehman-Rettung in den USA illustriert dagegen die andere Seite der Medaille. Diese Maßnahme entsprang der grundsätzlich nachvollziehbaren Überlegung, das vergangene Fehlverhalten von Banken wie Lehman nicht über eine Rettungsaktion nachträglich zu tolerieren und damit zukünftiges Fehlverhalten wahrscheinlicher zu machen („Moral Hazard“). Viele Ökonomen, die damals die US-Regierung berieten, schätzten die Risiken aus Moral Hazard höher ein als die Risiken eines Flächenbrandes als Konsequenz der Lehman-Pleite. Wir werden nie erfahren, ob diese Einschätzung richtig war. Die massiven Ansteckungseffekte nach der Lehman-Pleite und der komplette Zusammenbruch des Interbankenmarkts kamen jedoch in dieser Brutalität für viele Ökonomen unerwartet. Eine komplette Kosten-Nutzen-Abwägung der Lehman-Pleite konnte weder von den ökonomischen Experten noch von den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern vorgenommen werden. Sie hätte die Kosten aus dem Zusammenbruch des Interbankenmarkts (und die dann folgenden Kosten aus der Finanzmarktkrise) ins Verhältnis setzen müssen zu den Kosten aus Moral Hazard für die amerikanische Volkswirtschaft. Dabei hätte berücksichtigt werden müssen, ob der Interbankenmarkt auch ohne die Lehman-Pleite zusammengebrochen wäre und ob eine Finanzmarktkrise des ex post bekannten Ausmaßes vielleicht in jedem Fall entstanden wäre.

Eine solch umfassende Bewertung ist ökonomisch und wirtschaftspolitisch unmöglich. Es geht also um eine Bewertung hinter einem Schleier der Unwissenheit, die in der Regel nach übergeordneten normativen Zielen verlangt. In vielen Politikbereichen sind solche übergeordneten Ziele bekannt. In der Sicherheitspolitik kann die territoriale Integrität als verfassungsrechtlich festgeschriebenes Prinzip gelten. Und weil in Sicherheitsfragen die Schwierigkeiten einer unter hohem Zeitdruck notwendigen Entscheidung ein lang bekanntes und in der Demokratietheorie oft debattiertes Thema waren, haben die meisten Landesverfassungen für den Sicherheitsfall oder „Notstand“ Regeln erlassen, die die parlamentarischen Rechte massiv einschränken und eine fast „reine“ Exekutivregierung zumindest verfassungsrechtlich legitimieren.

13 So z. B. MdB Herrmann Ott am 26.10.2011 zu seinem „Ja“ in der Abstimmung über die Leitlinien des EU-Rettungsschirms EFSF (www.bundestwitter.de/hashtag/EFSF/1319723345, 13.03.2013).

In der Wirtschaftspolitik ist der „Notstand“ ein wenig bekanntes Konzept. In der Finanzmarktkrise und der Krise im Euroraum wurde oft über „Systemrelevanz“ gesprochen und damit ein möglicherweise argumentatives Äquivalent geschaffen. Dieser Aufsatz will nicht anregen, einen wirtschafts- oder finanzpolitischen Notstand zu beschreiben und als mögliche Rechtfertigung eines Exekutivregimes zu verankern; er will aber sowohl die Politikwissenschaft als auch die Ökonomie und das Verfassungsrecht dazu auffordern, in den kommenden Jahren die demokratietheoretischen Überlegungen zur Frage, ob und wann ein stärker auf die Exekutive ausgerichtetes Krisenregime als legitim akzeptiert werden kann, deutlich zu verstärken.

Zudem wird im Krisenkontext die Kompensation möglicher Verlierer erschwert: Gewinner und Verlierer stehen in Krisen oft in einem kaum noch zu durchschauenden Verhältnis zueinander. Das liegt einerseits am vorigen Punkt, der auf die Schwierigkeit des Verstehens der Kausalbeziehungen allgemein verweist. Das liegt andererseits aber auch daran, dass in einer Wirtschaftskrise oft Rettungsmaßnahmen erfolgen müssen, deren Umverteilungswirkungen ganz besonderer Art sind, weil sie intertemporale Effekte (Konjunkturpakete) oder interregionale Effekte (Griechenlandrettung) haben, aber auch nur einige wenige bevorteilen können – während die Gemeinschaft in ihrer Breite belastet wird (Rettung einer einzelnen Bank). Wie weiter unten noch ausgeführt werden wird, stellen solche besonderen Formen der Umverteilung bereits im normalen Umfeld eine kaum zu bewältigende Herausforderung für Demokratien dar. Im Krisenkontext erhöhen sich die Schwierigkeiten noch einmal disproportional.

Doch auch die normative Bewertung möglicher Verteilungsimplicationen von Notmaßnahmen im Kontext einer Wirtschafts- und Finanzmarktkrise ist gegenüber dem Normalkontext noch deutlich schwieriger oder sogar unmöglich. Beispiel Spanien: Ist eine heutige Jugendarbeitslosigkeit von 50 Prozent gerechtfertigt, wenn sie aus Sparmaßnahmen hervorgeht, die dem Land in zehn Jahren größeren Wohlstand bringen sollen? Die enge ökonomische Argumentation zu den Ursache-Wirkungszusammenhängen würde hier versuchen zu zeigen, dass die heutige Schuldenkonsolidierung in Spanien zu höherem Wohlstand in der Zukunft führt oder dass das Land ohne die Sparmaßnahmen in eine dauerhafte Rezession oder sogar wirtschaftliches Chaos gestürzt würde. Die Schicksale der heutigen „verlorene Generation“ müssen ins Verhältnis gesetzt werden zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der durch den Schuldenabbau nach einigen Jahren erwartet wird. Wie unter dem vorigen Punkt schon angedeutet, sind die ökonomischen Aussagen zu solchen kausalen Zusammenhängen allein schon hoch umstritten.¹⁴ Aber selbst wenn sie gesichert wären, so wäre die daraus resultierende normative Empfehlung aus einer rein ökonomischen Perspektive kaum möglich. Ist der Preis einer „verlorenen Generation“ in Spanien normativ gerechtfertigt? Das Beispiel illustriert die normativen Schwierigkeiten, die einer langfristigen Kosten-Nutzen-Rechnung zugrunde liegen. In der Terminologie des Neoinstitutionalismus deutet dieser Aspekt eher auf eine „Logic of Appropriateness“ als auf eine

14 Siehe die Kurzuntersuchung „Are We Underestimating Short-Term Fiscal Multipliers“ in International Monetary Fund 2012, S. 41.

„Logic of Consequence“ und fordert damit eine eher deliberative Entscheidungsform ein (March u. Olson 1995).

Diese kurze Diskussion zu den Wirkungskanälen einer Krise zeigt, dass die Handlungsmodi der Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten nicht mehr greifen. Abbildung 2 führt die Typologie aus den normalen Zeiten für die Krise weiter. Sie macht jedoch deutlich, dass die Grenzen in der Krise angesichts des hohen Zeitdrucks und der hohen Ungewissheit über Verteilungseffekte verschwimmen. Die wichtigste Folge ist das Entstehen eines besonderen Krisenmodus: der „Ad-hoc-Technokratisierung“.

Abbildung 2: Entscheidungsmodi in Krisenzeiten

Wohlfahrtseffekt einer wirtschaftspolitischen Maßnahme	Vorhersehbarkeit von aggregierten Wohlfahrtseffekten und möglichen Umverteilungsimplikationen	
	Hoch	Niedrig
Wohlfahrtssteigernd	<p>(1) <u>Delegationsmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Zinssenkungen - Automatische Stabilisatoren - Arbeitslosenversicherung - Kurzarbeit 	<p>(3) <u>Verhandlungsmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nationale Konjunkturpakete - Schuldenbremse - Rettung systemisch relevanter Banken
Wohlfahrtsumverteilend	<p>(2) <u>Abstimmungsmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Staatsbankrott - Wechselkursanpassung 	<p>(4) <u>Exekutivmodus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rettung systemisch nicht relevanter Banken

(5) Ad-hoc-Technokratisierung

- EU Rettungsschirme
- EU Fiskalpakt
- EZB Sondermaßnahmen
- Drastische Strukturreformen (Rente, Arbeitsmarkt)
- „Harte“ Konsolidierung

3.1 Delegationsmodus

Es gibt auch im Krisenkontext Maßnahmen, die einigermaßen sichere Wohlfahrtsgewinne hervorbringen und deren Verteilungskonsequenzen bekannt sind. Dazu zählen neben den Zinssenkungen durch die Zentralbank auch die wenig thematisierten aber sehr wichtigen automatisch greifenden Umverteilungsmaßnahmen im Steuersystem und Arbeitsmarkt, die allgemein als „automatische Stabilisatoren“ bezeichnet werden. Die Finanzpolitik wird in einer Krise automatisch geringere Einnahmen generieren, dies aber nicht durch eine diskretionäre Senkung der Ausgaben ausgleichen, sondern durch ein höheres Defizit. Die gleiche Logik gilt für die Sozialversicherung: In Krisenzeiten steigen die Ausgaben für Arbeitslosengelder drastisch an, während die Einnahmen zurückgehen. Die Konsequenz ist ein automatisches Defizit, das keiner zusätzlichen parlamentarischen Legitimierung bedarf. Auch die Finanzierung von Kurzarbeitsmaßnahmen fällt grundsätzlich in diese Kategorie. Es ist bemerkenswert, dass all diese Maßnahmen quasi „automatisch“ in die demokratisch verankerte Wirtschaftspolitik eingebaut sind, um Konjunkturkrisen, die deutlich häufiger auftreten als extreme Formen der Wirtschafts- oder Finanzmarktkrisen, schnell begegnen zu können, ohne dass eine prozedurale Legitimation notwendig wäre.

3.2 Abstimmungsmodus

Es gibt aber auch wirtschaftspolitische Krisenmaßnahmen, die keinen direkt erkennbaren wohlfahrtssteigernden Effekt haben, sondern vor allem umverteilend wirken. Das in der Literatur am besten beschriebene Beispiel betrifft die Wechselkurspolitik in einem System fester Wechselkurse. Gerade kleine offene Volkswirtschaften haben im Kontext einer massiven Wirtschaftskrise in der Regel zwei Möglichkeiten auf den steigenden Schuldendruck zu reagieren: Konsolidierung der Staatsfinanzen oder Abwertung des Wechselkurses (z. B. Walter 2013; Walter u. Willett 2012; Sattler u. Walter 2008). Es ist nicht unmittelbar ersichtlich, warum eine der beiden Varianten zu deutlich höheren aggregierten Wohlfahrtsgewinnen oder -verlusten führen würde als die andere. Es werden aber eindeutig unterschiedliche Interessen bevorteilt (Frieden 1991; Walter 2008). Die Entscheidung, ob eine Abwertung durchgeführt werden soll, damit die Exportindustrie stabilisiert wird, dadurch aber die Importe wie Energie verteuert, oder ob ein hartes Austeritätsprogramm mit klar abzuschätzenden Verteilungsfolgen aufgelegt wird, kann also am besten über den Abstimmungsmodus getroffen werden, also über die Aggregation von Präferenzen. Solche eindeutig redistributiven Konsequenzen sind in Wirtschaftskrisen aber eher die Ausnahme als die Regel.

3.3 Verhandlungsmodus

Viele Krisenmaßnahmen werden in der Annahme getroffen, dass sie die Krisenkosten senken und deshalb mit wohlfahrtssteigernden Effekten für die Gesamtgesellschaft verbunden sind. Dennoch sind die Umverteilungseffekte in vielen Fällen ex ante nur extrem schwer abzuschätzen, was auf einen Aushandlungsmodus hin-

deutet. So sind Konjunkturprogramme, die über die automatisch wirkenden Stabilisatoren hinausgehen, mit einer hohen Ungewissheit behaftet, was die zukünftige Finanzierung und auch die genauen Umverteilungseffekte betrifft. Die deutsche Debatte über fiskalische Impulse ab dem Herbst 2008 illustriert die Ungewissheiten. Die Bundesregierung reagierte zuerst mit „tiefer Skepsis“ und begründete diese zum einen mit einer „Verletzung der Generationengerechtigkeit“ (Steinbrück 2008, S. 18544), zum anderen auch mit der ökonomischen Ungewissheit: Bis in den Dezember 2008 bestritt das Bundesfinanzministerium die ökonomische Effektivität von Konjunkturprogrammen.¹⁵ Am 12. Januar 2009 beschloss der Koalitionsausschuss dann letztlich doch noch ein umfangreiches Konjunkturpaket. Mit diesem Beschluss wurde zur Klärung der Verteilungsgewissheit gleichzeitig aber auch die Entscheidung getroffen, eine Schuldenbremse im Grundgesetz festzuschreiben, um das Prinzip der Generationengerechtigkeit und deshalb die konkrete Umsetzung strukturell ausgeglichener öffentlicher Finanzen verfassungsrechtlich zu verankern. Dieser Versuch, die Verteilungsfolgen einer prinzipiell wohlfahrtssteigernden Maßnahme durch zusätzliche rechtliche Regelungen trotz großer Ungewissheiten zu kontrollieren, ist symptomatisch für einen Aushandlungsprozess – wobei der extrem hohe Zeitdruck die Verteilungsfolgen nur sehr partiell und statisch lösen konnte. Auch die Rettung systemisch relevanter Banken in Deutschland und anderen Ländern passt ins Bild. Banken, deren Insolvenz das Finanzsystem in Deutschland in seiner Gesamtheit bedroht hätte, mussten rekapitalisiert werden. Diese Maßnahmen wären aufgrund ihrer unklaren Umverteilungswirkung im normalen parlamentarischen Prozess wohl kaum zu legitimieren gewesen. Die Formel der „Privatisierung der Gewinne aber Vergesellschaftung von Verlusten“ wurde zum Schlagwort in der deutschen Debatte. Aber ein echter Aushandlungsprozess war wegen des hohen Zeitdrucks kaum möglich. Im Ergebnis kam es zu einer prozedural nur sehr begrenzt legitimierten Mischform aus einem stark verregelten System mit minimaler parlamentarischer Kontrolle durch ein geheim tagendes Aufsichtsgremium: Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde an nur einem Tag, dem 17. Oktober 2008, verabschiedet, unterzeichnet und verkündet. Im Mittelpunkt stand ein Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung („SoFFin“), der am 20. Oktober über eine Rechtsverordnung gebildet wurde.¹⁶

-
- 15 Interview von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück mit Bezug auf die Konjunkturprogramme der USA und Großbritanniens in der Zeitschrift Newsweek am 8. Dezember 2008. Zitat: „Die Geschwindigkeit, mit der Maßnahmen unter Druck zusammengestoppelt werden, ist atemberaubend und niederdrückend, sie halten keinem ökonomischen Test stand“.
- 16 Grundlage des SoFFin war ein Sondervermögen des Bundes in Höhe von 100 Milliarden Euro. Der SoFFin konnte diese Summe zum Kauf von toxischen Wertpapieren und zur Rekapitalisierung von Kreditinstituten aufwenden. Zusätzlich war der Fonds ermächtigt, Garantien bis zu einer Gesamthöhe von 400 Milliarden Euro auszusprechen. Den Banken, die die Leistungen des SoFFin in Anspruch nehmen würden, wurden die Auflagen gemacht, die internen Vergütungssysteme zu überprüfen, um unangemessene Risiken zu vermeiden und Jahresgehälter auf maximal 500.000 Euro zu beschränken. Auch Boni und Abfindungen wurden begrenzt.

3.4 Exekutivmodus

Im Krisenkontext ist die Kategorie der nicht im Aggregat wohlfahrtssteigernden Maßnahmen mit unsicherer Verteilungswirkung deutlich besser zu erkennen als im normalen Kontext. Denn gerade in Krisenzeiten stehen stark auf Einzelunternehmen oder -sektoren ausgerichtete Rettungsmaßnahmen auf der Tagesordnung. Dabei wird immer die Frage gestellt, ob eine Rettungsmaßnahme positive systemische Folgen hat, nur die Antwort ist kaum eindeutig zu formulieren. Die oben schon kurz skizzierte Entscheidung der US-Regierung Lehman Brothers *nicht* zu retten, illustriert die mit einer solchen Maßnahme zusammenhängenden Fragen nur allzu gut. In der Woche vom 14. September 2008 sah sich die US-Regierung mit der Herausforderung konfrontiert, dass innerhalb weniger Tage mit Lehman Brothers, AIG, Freddie Mac und Fannie Mae vier der wichtigsten Finanzmarktinstitutionen nur durch eine Rekapitalisierung vor der Insolvenz bewahrt werden konnten. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis war allerdings unklar. Die US-Regierung ging letztlich offenkundig davon aus, dass die Rettung von AIG, Freddie Mac und Fannie Mae im Aggregat wohlfahrtssteigernde Wirkungen haben würde, eine Rettung von Lehman aber nicht, weil sie ins Verhältnis gesetzt werden musste zu den Kosten durch zukünftigen Moral Hazard. Die resultierende Verteilungsentscheidung bei hoher Ungewissheit wurde nicht prozedural legitimiert, sondern über ein Exekutivverfahren unter höchstem Zeitdruck getroffen. Im Nachhinein ist diese Entscheidung oft kritisiert worden mit dem Hinweis, eine Rettung von Lehman Brothers hätte positive Wohlfahrtseffekte im Aggregat gehabt. Solche Einschätzungen lassen sich nicht verifizieren, deuten aber auf die schwierige Legitimationsgrundlage in der Grauzone zwischen wohlfahrtssteigernden und wohlfahrtsverteilenden Maßnahmen in einem Kontext extremer Verteilungswissheiten hin.

3.5 Ad-hoc-Technokratisierung

In der Tat sind die allermeisten wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Krisen mit so hoher Ungewissheit ihrer ökonomischen Ursache-Wirkungszusammenhänge und Verteilungseffekte verbunden, dass am Ende eigentlich nur ein reiner „Exekutivmodus“ verbleibt. Dieser wird sich zwar immer mit dem Argument zu legitimieren versuchen, dass die Maßnahmen am Ende im Aggregat wohlfahrtssteigernd seien (Stichwort: „alternativlos“), doch diese Einschätzung wird in der Regel gekontert werden durch Gegenexpertisen. In den allermeisten Fällen wird dann ein Beschluss getroffen, der zwar formal parlamentarisch und damit prozedural legitimiert ist, der faktisch aber einer reinen „Exekutiventscheidung“ entspricht: Es kommt zu keiner sorgfältigen Kosten-Nutzen-Abwägung, weshalb die Frage der Wohlfahrtssteigerung gar nicht in zufriedenstellender Form geklärt werden *kann*, und gleichzeitig sind die Verteilungskonsequenzen nicht absehbar. Die deutsche Debatte über die Rettungsmaßnahmen während der Krise im Euroraum liefern zahlreiche Beispiele für diese Grauzone. War die Rettung Griechenlands eine im Aggregat wohlfahrtssteigernde Maßnahme? Es ist bemerkenswert, dass die Debatte zu dieser Frage nur in sehr seltenen Fällen den Versuch unternahm, eine „komplette“ Kosten-Nutzen-Analyse zu erstellen, die die Kosten der Grie-

chenlandrettung für die deutsche Bevölkerung ins Verhältnis zu setzen versuchte zu den Kosten einer ausbleibenden Rettung. Für die Bundestagsabgeordneten und die Gesamtbevölkerung stand damit immer die Frage im Raum, auf welcher normativen Bewertungsgrundlage eine Einschätzung eigentlich zu erfolgen habe. Die Bundesregierung versuchte, durch den impliziten Nexus „scheitert Griechenland, dann scheitert der Euro, dann scheitert Europa“ eine nachvollziehbare Bewertungslogik zu verankern, doch diese Bewertung war in ihrem wirtschaftspolitischen Gehalt ebenso umstritten wie das oft von Ökonomen formulierte Gegenargument, eine Griechenlandrettung sei unnötig und teuer. Diese Grauzonenlogik erstreckt sich auf viele andere Felder der Eurokrise. Die unmögliche Klärung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und die Unmöglichkeit, aufgrund des Zeitdrucks eine deliberative Debatte darüber zu führen, ob der EU-Rettungsschirm wegen seiner möglichen aber nicht unumstrittenen positiven Effekte auf den EU-Integrationsprozess zu unterstützen sei, hat am Ende zu einer juristischen Klärung durch das Bundesverfassungsgericht geführt. Diese richtete sich aber weder auf die Kosten-Nutzen-Frage noch auf die Kompensationsfrage noch auf die normative Frage, sondern rein auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Maßnahmen sowie eine Abwägung, ob ein Mindestmaß an „prozeduraler Legitimation“ (Beteiligungsrechte des Bundestags) gewährt war. Aber selbst das Gericht sah sich konsequenterweise kaum in der Lage, eine verfassungsrechtlich abschließende Einschätzung vorzunehmen, weil die Ursache-Wirkungszusammenhänge ex ante zu Kosten und Nutzen des ESM kaum zu erkennen sind. Selbst das einzige vermeintlich übergeordnete Bewertungskriterium, nämlich das des „Königsrechts“ des Parlaments über die Haushaltsgestaltung, ließ sich in der Entscheidung nicht abschließend heranziehen, weil es keine klare Einschätzung dazu gibt, ab welchem durch den Bundeshaushalt garantierten Schuldenvolumen eines Drittlandes und Bundesrat einer solchen Garantieübernahme ex ante zustimmen. Anders formuliert: Ab welchem Volumen muss das deutsche Parlament „vor sich selbst geschützt werden“ – und auf welcher demokratietheoretischen Grundlage *sollte* eine demokratisch legitimierte Instanz überhaupt „vor sich selbst geschützt werden“, wie es bemerkenswerterweise gerade die Initiative „Mehr Demokratie“ in Deutschland in der Debatte um den ESM immer wieder gefordert hat?¹⁷

Ein anderes Beispiel betrifft die Krisenpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB): Ihr wird der wohl wichtigste Beitrag zur Krisenbeilegung zugeschrieben, allerdings zum Preis einer Auslegung ihres eigenen Mandats, die hoch umstritten ist. Die EZB wurde im EU-Vertrag zur Wahrung der Preisstabilität verpflichtet. Die Ankündigung von EZB-Präsident Draghi vom August 2012 „alles zu tun“, um den Euro zu stabilisieren und durch „unbegrenzte“ Anleihekäufe die Konvertibilitätsrisiken im Euroraum zu beschränken, mag aus technisch-juristischer Sicht

¹⁷ Vgl. Interview mit Claudine Nieth (Sprecherin der Initiative „Mehr Demokratie“) am 30. März 2012 im Deutschlandradio.

vertretbar sein,¹⁸ aus demokratiethoretischer Sicht ruft eine solche Entscheidung die Frage hervor, ob die aus ihr hervorgehenden potenziell weitreichenden Umverteilungswirkungen innerhalb von Europa über das EZB-Mandat legitimiert sind. Wolfgang Streeck spricht in diesem Zusammenhang von der EZB als einem „Government of Last Resort“ (Streeck 2013, S. 23).

Aber auch die extremen Konsolidierungsmaßnahmen in den Problemländern des Euroraums fallen in die Grauzone. Die Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen drastischen Konsolidierungsmaßnahmen und dem Schuldenabbau einerseits und zukünftigem Wachstum andererseits sind umstritten. Ökonomen wie Krugman vertreten die Ansicht, dass zu extreme Konsolidierungsmaßnahmen genau den gegenteiligen Effekt haben, weil sie in eine Rezession führen die den Schuldenstand steigen lässt, wenn der Rückgang der Wertschöpfung ausgeprägter ist, als der Rückgang der Staatsverschuldung (siehe z. B. Krugman 2012, S. A19; siehe auch International Monetary Fund 2012, S. 41). Die EZB weist dagegen auf positive Wohlfahrtseffekte aus der Schuldenreduktion hin (Europäische Zentralbank 2013, S. 84).

Was alle diese Maßnahmen in der „Grauzone“ verbindet, sind hohe zeitliche Inkonsistenzen. Wenn die spanische Bevölkerung 2012 drastischen Sparmaßnahmen zustimmen muss, die gesellschaftlichen Gewinne aber erst einige Jahre später zu erwarten sind, dann ist dies ein Kontext von „deferred gratifications“, wie er oben beschrieben worden ist. Dies führt zurück auf die generelle Frage, ob „Demokratien sparen können“ (Zohlnhöfer 2012), wobei gerade im Krisenkontext ein sehr schnelles Ergebnis erzielt werden muss, was die prozedurale Legitimation kaum möglich macht. Wenn die Bundesrepublik Deutschland 2010 ein Paket zur Rettung Griechenlands schnüren muss, um indirekt den Euroraum zu stabilisieren, dann entsteht zuerst der Eindruck von Transfers ohne Gegenleistung. In der Eurokrise setzt an dieser Stelle das Argument an, dass ein Ausscheiden Griechenlands aus dem Euroraum mit noch höheren Kosten für Deutschland verbunden wäre als sie durch die Bürgschaften und ggf. aus ihnen resultierenden Zahlungen entstehen.

4. Schlussbemerkungen

Die hier vorgenommene Untersuchung zeigt, dass der ohnehin fragile Legitimationsrahmen demokratischer Wirtschaftspolitik in Zeiten von Krisen seine Funktion nicht mehr erfüllen kann. In Krisenzeiten entstehen qualitativ andere Herausforderungen für Demokratien, weil es zu einer massiven Verschärfung von Problemen kollektiven Handelns kommt. Es handelt sich bei den Problemen um Phänomene, die von der Institutionenökonomik zwar für das normale wirtschaftspolitische Umfeld präzise beschrieben worden sind (und an vielen Stellen zur Entstehung eines funktionierenden Institutionenumfelds beigetragen haben),

18 Die EZB argumentiert, dass ihre Maßnahmen sich aus der Notwendigkeit legitimieren, den „geldpolitischen Transmissionsmechanismus“ zu verbessern (siehe die Presseerklärung der EZB vom 6. September 2012: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html, 13.03.2013).

deren Charakteristika im Krisenkontext aber kaum analysiert sind, vor allem was ihre normativen Implikationen betrifft. Im Krisenkontext entsteht ein verändertes Entscheidungsumfeld, in dem die Probleme zeitlicher Inkonsistenz verstärkt auftreten. Als Folge dessen kommt es zur Bildung schwach legitimierter Ad-hoc-Entscheidungsstrukturen, die die Perzeption eines „Demokratiedefizits“ oder „Legitimationsdefizits“ in der Krise noch verstärken.

Die wirtschaftspolitischen, verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Fragen, die mit einem solchen Ad-hoc-Krisenmanagement verbunden sind, sind zahlreich und werden von der einschlägigen Literatur noch nicht ausreichend beantwortet. Wie die zurückliegenden Krisenjahre gezeigt haben, geht es beim Krisenmanagement um Verteilungsentscheidungen in einem Kontext hoher Ungewissheit und hohen Zeitdrucks. Die Aktivierung prozeduraler Legitimationsprozesse ist dann entweder ein parlamentarischer Pro-forma-Akt (der oft weder ex post eine gesellschaftliche Zustimmung hervorbringt noch auf eine solche ex ante verweisen kann) oder sie wird gänzlich umgangen. Die in der Finanzmarktkrise und der Krise im Euroraum oft bemühte „Systemrelevanz“ ist dabei schon zum Synonym für den „Notstand“ geworden, wie er im Grundgesetz beschrieben wird. Nun will dieser Aufsatz nicht dazu anregen, einen wirtschafts- oder finanzpolitischen Notstand zu beschreiben und als mögliche Rechtfertigung eines Exekutivregimes zu verankern, er fordert aber dazu auf, in den kommenden Jahren die demokratietheoretischen Überlegungen zur Frage, ob und wann ein stärker auf die Exekutive ausgerichtetes Krisenregime als legitim akzeptiert werden kann, deutlich zu verstärken.

Denn bislang sind es die Gerichte, die die Frage beantworten müssen, ob die parlamentarischen Prozesse ausreichend gewahrt werden und ob die beschlossenen Krisenmaßnahmen die Grundprinzipien der Verfassung (Eigentumsrechte, Haushaltsautonomie) nicht verletzen. Es ist bemerkenswert, dass das Bundesverfassungsgericht keiner der zahlreichen Klagen gegen die zentralen wirtschaftspolitischen Krisenmaßnahmen stattgegeben hat.¹⁹ Es ist aus demokratietheoretischer Sicht durchaus spannend zu fragen, ob durch diese faktische Akzeptanz des Gerichts eine Ex-post-Legitimierung von Ad-hoc-Maßnahmen erreicht wird. Schließlich verfügt das Gericht nicht nur in Deutschland in der Regel über höheres Vertrauen als die Parlamente oder Parteien (Zürn, 2011).

Selbst wenn viele Krisenmaßnahmen im Kern also weitreichende Umverteilungswirkungen erzeugen, so deutet Vieles darauf hin, dass sie ihre letzte Legitimierung eben doch über nicht-majoritäre Instanzen erfahren. Für politische Entscheidungsträger mag es in einem solchen Kontext tatsächlich oft leichter sein, die Politisierung der Entscheidungsprozesse zu unterdrücken. Wer aber Entscheidungen nur deshalb trifft, weil sie „alternativlos“ sind, wer unter permanentem Zeitdruck handelt, weil sonst die Märkte kollabieren, wer demokratisch legitimierten Parlamente nicht zum Subjekt sondern zum Objekt in Entscheidungsprozessen macht, der läuft Gefahr, nicht nur die Gestaltungsfähigkeit von Politik zu verken-

19 Das betrifft insbesondere die Anträge auf einstweilige Anordnung und später zur Substanz der europäischen Rettungsschirme EFSF und ESM, wobei das Hauptverfahren zum ESM noch aussteht, das Eilverfahren aber eine Substanzprüfung mit einschloss.

nen, sondern auch die Gestaltungsnotwendigkeit. Ob eine demokratisch verfasste Gesellschaft zu einer solchen Gestaltung aber überhaupt in der Lage ist, muss aus politökonomischer Sicht in Frage gestellt werden. Die Demokratietheorie mag in dieser Schlussfolgerung ein Problem erkennen und genau dieses gilt es in der zukünftigen Forschung noch besser zu fassen. Die Natur des Problems ist jedoch ganz anderer Art als der vermeintlich breite gesellschaftliche Veränderungsprozess hin zur Postdemokratie. Nun mögen viele argumentieren, die Zurückdrängung des Politischen durch den Markt sei ja gerade die Ursache der Krise (was auch teilweise stimmen mag, um diesen Aspekt geht es hier nicht – für eine sehr differenzierte Analyse siehe Streeck 2013). Dennoch darf aber infolgedessen nicht der Schluss gezogen werden, die spezifische Art des Krisenmanagements von Demokratien könne als Indiz in einer Beweisführung zur postdemokratischen Verfasstheit der Gesellschaften unserer Zeit herangezogen werden.

Die Implikationen der hier vorgenommenen Untersuchung führen über die Debatte zur Postdemokratie hinaus. Sie werfen viel generellere Fragen innerhalb der neuen „Herrschaftsdebatte“ in der deutschen Politikwissenschaft auf (Zürn 2011). Wenn wirtschaftspolitische Krisenpolitik tatsächlich die hier skizzierten weitreichenden demokratietheoretischen Probleme zur Folge hat, dann muss daraus der Schluss gezogen werden, dass die „wirtschaftspolitische Herrschaftsfrage“, die bislang in der Institutionenökonomie vor allem über die Faustregeln „wohlfahrtssteigernd = nicht-majoritär“ und „wohlfahrtsverteilend = majoritär“ beantwortet wurde, einer neuen Prüfung unterzogen werden sollte. Diese Prüfung der angemessenen Legitimationsgrundlagen ist bei transnationalen oder supranationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungen bereits weit fortgeschritten (vgl. die zusammenfassenden Beiträge in Nullmeier 2010). Es ist aber nicht nur der räumliche Aspekt, der bei der Frage nach der angemessenen Legitimierung der Wirtschaftspolitik ins Blickfeld rückt, sondern die viel fundamentalere Frage nach der Akzeptanz und Legitimierbarkeit von Umverteilungsentscheidungen im Kontext großer zeitlicher Distanzen bei hoher Ungewissheit über die Wirkungszusammenhänge. Die Auseinandersetzung mit der Krisenpolitik hochentwickelter demokratisch verfasster Demokratien der vergangenen Jahre sollte daher ein wichtiger Bestandteil der Diskussion über Herrschaft und ihre Legitimationsquellen werden.

Literatur

- Barro, Robert, und David Gordon. 1983. Rules, discretion, and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics* 12: 101-121.
- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Palgrave.
- Broome, John. 1999. *Ethics Out of Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busch, Andreas. 2003: *Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Bankenregulierung im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Corden, Warner Max. 1984. The Normative Theory of International Trade. In *Handbook of International Economics*, Hrsg. Ronald W. Jones und Peter Kenen, 63-130. Amsterdam: North Holland.
- Crouch, Colin. 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt: Edition Suhrkamp.
- Elias, Norbert. 1987. Wandlungen der Wir-Ich-Balance. In ders.: *Die Gesellschaft der Individuen*, 207-316. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Elster, Jon. 1979. *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 1986. The market and the forum: Three varieties of political theory. In *Foundations of social choice theory*, Hrsg. Jon Elster und Aanund Hyland, 103-132. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 2000. *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enderlein, Henrik. 2010. Economic policy-making and multi-level governance. In *Handbook on Multi-Level Governance*, Hrsg. ders., Sonja Wälti und Michael Zürn, 423-441. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung. 2010. *Deutschlands Energiewende. Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft*. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/05/2011-05-30-bericht-ethikkommission.html>. Zugegriffen: 13.03.2013.
- Europäische Zentralbank. 2013. *Monatsbericht März 2013*. Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.
- Frieden, Jeffrey. 1991. Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance. *International Organization* 45: 425-451.
- Ganghof, Steffen. 2004. *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Genschel, Philipp. 2002. Globalization, Tax Competition, and the Welfare State. *Politics & Society* 30: 245-275.
- Grande, Edgar, und Thomas Risse. 2000. Globalisierung und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7: 235-266.
- Hooghe, Lisbet, und Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Landham: Rowman & Littlefield.
- International Monetary Fund. 2012. *World Economic Outlook October 2012. Coping with High Debt and Sluggish Growth*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kaiser, Karl. 1971. Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. *International Organization* 25: 706-720.

- Kapstein, Ethan. 2000. Winners and Losers in the Global Economy. *International Organization* 53: 359-384.
- Keohane, Robert O., und David G. Victor. 2011. The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics* 9: 7-23.
- Krugman, Paul. 2012. Europe's Economic Suicide. *New York Times* 16. April 2012: A19.
- Kydland, Finn E., und Edward C. Prescott. 1977. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85: 473-491.
- Lepenies, Robert. 2013. *Losers in Trade: Economics and Normative Justifications*. Doktorarbeit, Hertie School of Governance.
- Lütz, Susanne. 2003. Governance in der politischen Ökonomie – zum Stand der Debatte. *Politische Vierteljahresschrift* 44: 231-243.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G., und Johan P. Olson. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Nordhaus, William. 1975. The political business cycle. *Review of Economic Studies* 42: 169-190.
- Nullmeier, Frank, Dominika Biegon, Jennifer Gronau, Martin Nonhoff, Henning Schmidtke und Steffen Schneider. 2010. *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Obinger, Herbert. 2012. Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. *Leviathan* 40: 441-461.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94: 251-267.
- Sattler, Thomas, und Stefanie Walter. 2008. Wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum im Zeitalter der Globalisierung. Eine empirische Untersuchung am Beispiel von Währungskrisen. *Politische Vierteljahresschrift* 49: 464-490.
- Scharpf, Fritz W. 1970. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-356.
- Scharpf, Fritz, W. 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1998. Demokratie in der transnationalen Politik. In *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratiethorie*, Hrsg. Wolfgang Streeck, 151-174. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 2009. Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. *Leviathan* 37: 244-280.
- Scharpf, Fritz W., und Arthur Benz. 1991. *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Schirm, Stefan A. 2006. *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Sen, Amartya. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden Day.

- Steinbrück, Peer. 2008: Rede zur Einbringung des Bundeshaushaltes 2009. In *Plenarprotokoll 16/174*, 16.9.2008, Deutscher Bundestag, 18539 D-18552 C. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Streeck, Wolfgang. 2013. *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Teorell, Jan. 2010. *Determinants of Democratization. Explaining Regime Change in the World, 1972–2006*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walter, Stefanie. 2008. A New Approach for Determining Exchange-Rate Level Preferences. *International Organization* 62: 405-38.
- Walter, Stefanie. 2013. *Financial Crises and the Politics of Macroeconomic Adjustment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walter, Stefanie, und Thomas D. Willett. 2012. Delaying the Inevitable. A Political Economy Approach to Currency Defenses and Depreciation. *Review of International Political Economy* 19: 114-39.
- Zangl, Bernhard, und Michael Zürn. 2011. Make Law, Not War. Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance. In *Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung*, Hrsg. Berthold Meyer, 523-544. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2009. *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2012. Die Schwierigkeiten der Demokratie mit dem Sparen. Eine Einleitung. *der moderne staat* 5: 263-267.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Zürn, Michael. 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* 6: 183–221.
- Zürn, Michael. 2011. Die Rückkehr der Demokratiefrage: Perspektiven demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2011: 63-74.

Autorenangaben:

Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Hertie School of Governance, Friedrichstrasse 180, 10117 Berlin,
enderlein@hertie-school.org