

Marginalien zur demokratischen Legitimität der Europäischen Zentralbank

Viktor Scherz

»Ehe nicht das Philosophengeschlecht zur Herrschaft über den Staat gelangt, wird weder dem Staat noch den einzelnen Bürgern ein Ende des Unheiles beschieden sein.«
Platon, Staat

Demokratische Legitimität zielt auf die Begründung von Autorität. Herrschaft ist demokratisch legitimiert, so es sich um *government of the people, by the people and for the people* handelt (Abraham Lincoln). Stellt die Delegation einer zentralen nationalen wirtschaftspolitischen Aufgabe an eine unabhängige supranationale Institution daher ein demokratiepolitisches Problem dar? Die neoklassische Rechtfertigung einer unabhängigen Notenbank lautet, dass diese Preisstabilität besser sicherstelle als die Politik (Alesina, Summers 1993). Opportunistische Regierungen würden in Wahljahren versuchen, ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen, indem sie ein höheres Wirtschaftswachstum auf Kosten einer steigenden Inflation anstreben. Da diese kurzfristigen Anreize zu einer *Überraschungsinflation* aber von rationalen privaten Akteuren verstanden werden und sich die Erwartungen rasch anpassen, werden sie Eingang in Lohnforderungen und Preissetzung finden. Dies wird zu einem wohlfahrtstheoretisch schlechteren Ergebnis einer höheren Inflationsrate ohne Zuwachs beim Wirtschaftswachstum führen. (siehe Kydland/Prescott 1977, Barro/Gordon 1983a, 1983b). Eine unabhängige Notenbank könne dieses Anreizproblem der Politik lösen.

Die dualistische Denkfigur einer aufgeklärten, langzeitorientierten Notenbankelite, der eine inflationslüsterne Bevölkerung und eine kurzfristorientierte, stabilitätsgefährdende Politik gegenüberstehen, ist ebenso hanebüchen wie politisch wirkungsmächtig. Wäre sie wahr, dann belegte sie die Grenzen der Leistungsfähigkeit liberaler Demokratie in Sachen Geldpolitik (Majone 2001). Eine Abschottung der Notenbank von der Politik wird jedoch von vielen als ökonomisch ambivalent und demokratiepolitisch bedenklich kritisiert (Forder 1999).

Meine Ausgangsüberlegung ist, dass ein eigentümliches Spannungsverhältnis zwischen der Diagnose eines Demokratiedefizits der Europäischen Zentralbank (EZB) und den Standards, an welchen sich dieses Defizit erweisen soll, besteht. Während der kritische Einspruch diverse Probleme identifiziert, bleiben die Kriterien der Kritik seltsam vage. Die Begründung der Kritik ist nicht von der Substanz der Kritik selbst zu trennen. Ob das Fundament des Dissenses Argumente

der ökonomischen Effizienz oder der politischen Gerechtigkeit sind, macht einen Unterschied ums Ganze aus.¹

Die EZB sei demokratisch nicht hinreichend legitimiert, ihre Rechenschaftspflicht sei ungenügend und ihre Geldpolitik intransparent. Zudem sei ihre Zielfunktion einseitig auf Preisstabilität festgelegt und einer demokratischen Abänderung faktisch entzogen. In Folge unterstütze die EZB das Wirtschaftswachstum und Beschäftigung nicht in jenem Ausmaß, das wünschenswert wäre (siehe z. B. Arestis et al 2001, Rothschild 2000). Diese Kritiklinien terminieren in der wirtschaftspolitischen Forderung nach einem substanziellen *Mehr*: eine weiter reichende Transparenz, eine stärkere Rechenschaftspflicht und mehr Ziele (explizites Beschäftigungsziel).

Als Maßstab der gängigen Kritik der demokratischen Legitimität der EZB dienen andere Notenbanken, wie die US-Fed oder die Bank of England. In wirtschaftspolitischen Debatten kann man dann den Eindruck gewinnen, als mutiere die US-Notenbank zum Hort der Demokratie und Alan Greenspan, der eherne Säulenheilige der Finanzanleger, verwandle sich mit einem Münchhausenkunststück zum emanzipatorischen Proponenten einer demokratisierten Geldpolitik. Eine Kritik der demokratischen Legitimität der EZB kann sich aber nur unzureichend an anderen nationalen Notenbanken orientieren. Die Fed ist eine direkt legitimierte nationale Notenbank, da ihr mit dem Kongress eine national verankerte politische Kontrollinstanz gegenübersteht. Die EZB ist eine supranationale Institution ohne ein adäquates supranationales Gegenüber. Zudem ist die US-Fed eher dem platonischen Modell einer Herrschaft von weisen Philosophenkönigen nachempfunden (Schürz 2001). Die Entscheidungsträger haben breiten Gestaltungsspielraum und keine politischen Verhaltensvorgaben. Die Idee eines geldpolitischen Sehers, der Arbeitnehmerinteressen, Spekulantenbegierden und Stabilitätsfanatismen simultan zufrieden stellt, entspringt eher Führerfantasien denn einem normativ anspruchsvollen Konzept einer demokratisch legitimierten Geldpolitik. Gerade die US-Notenbankpolitik leidet ob der Macht, die wenigen weisen Männern zugestanden wird, an einer erklärungsbedürftigen konzeptuellen Anämie der Geldpolitik (Mishkin 1999).

Was sind demokratische Standards, die eine im konventionellen Sinn legitimierte Notenbank zu erfüllen hat? Alan Blinder, der frühere Vize-Vorsitzende der Fed, listet in einem Artikel zu *Central Banking in a Democracy* (1996) einige Kriterien auf, warum eine Machtübertragung von gewählten Volksvertretern an nicht gewählte Technokraten unbedenklich sei: Unabhängige Notenbanken erreichen langfristige Ziele besser als Politiker, ihre Zielfunktion ist gesetzlich vorgegeben und sie sind zur Rechenschaftspflicht verpflichtet. Die Notenbanker werden politisch bestellt und die Letztverantwortung für geldpolitische Entscheidungen liegt bei der Politik.

Schen wir davon ab, dass Alan Blinder eine mögliche Begründung der Notenbankunabhängigkeit (Kurzfristorientierung der Politik) mit Evaluierungskriterien der unabhängigen Institution vermengt, handelt es sich nur um eine demonstrative Auflistung von möglichen Beurteilungsstandards. Diese verweisen auf zwei grundlegendere sozialwissenschaftliche Unterscheidungen. So kann zwischen Input- und Outputlegitimität, zwischen den Voraussetzungen der Entscheidungen und den Auswirkungen der Entscheidungen unterschieden werden (siehe Scharpf 1997).

1. Inputlegitimität der EZB

Inputlegitimität bezeichnet jene prozeduralen Voraussetzungen, welche die Akzeptanz einer Institution begründen. Grundsätzlich werfen die Europäische Union und ihre Institutionen für Theorien der demokratischen Legitimität neue Problemdimensionen auf (Zürn 2000). Die EZB ist die einzige Institution in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene betreibt (Allsop/Vines 2000).

Die Inputlegitimität der EZB ist primär über die rechtliche Grundlage, den Unionsvertrag, der von den nationalen Parlamenten approbiert und von den Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, gewährleistet. In der WWU ist die Inputlegitimität der Geldpolitik der EZB nicht mehr direkt auf nationale Parlamente gestützt. Dies stellt eine Abkehr von traditionellen nationalstaatlichen demokratischen Prinzipien dar. In Deutschland wurde der Bundesverfassungsgerichtshof daher mit der Frage befasst, ob dies demokratiepolitische Probleme generiere. Im Fall *Brunner und andere gegen den Europäischen Unionsvertrag* hielt der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung die wirtschaftspolitische Neuordnung in der Europäischen Union für gerechtfertigt (Bundesverfassungsgericht 1994).

Die Legitimation von Expertokratien ist im europäischen Kontext aber noch schwieriger als im nationalstaatlichen, denn eine Systemkorrektur bedürfte einer einstimmigen Vertragsänderung, die von allen nationalen Parlamenten zu ratifizieren wäre. Damit hat die Inputlegitimität der EZB ein fast zeitloses Antlitz. Repräsentativer Demokratie eignet über periodische Wahlen konstitutiv eine zeitliche Komponente, das Privileg der Technokratenaristokratie hingegen ist auf unbestimmte Zeit verliehen.

Eine konventionelle demokratietheoretische Forderung lautet, dass die Delegation von wirtschaftspolitischer Macht an eine unabhängige Notenbank nur dann zu keinen demokratiepolitischen Problemen führt, wenn die Geldpolitik transparent und die Geldpolitiker rechenschaftspflichtig sind. Eine isolierte wirtschaftspolitische Forderung nach mehr Transparenz wäre aus demokratiepolitischer Sicht unzureichend, denn die demokratischen Kontrollmöglichkeiten erhöhen sich nur, wenn es sich bei den transparent gemachten Informationen um entscheidungsrelevante Informationen handelt.² Veröffentlicht die EZB Daten und Analysen, ohne dass diese für die Geldpolitik herangezogen werden, so wäre dem Kontrollorgan nur wenig geholfen. Weiters muss Transparenz mit Macht der Kontrolleure verbunden sein. Eine effektive Kontrolle setzt Sanktionsmöglichkeiten voraus.

Der spezifische Grad der Transparenz der Geldpolitik der EZB ergibt sich aus dem strategischen Zusammenspiel von Notenbank, Finanzmärkten und Medien, wobei die Eliten auf den Finanzmärkten eine transparente Zinspolitik fordern, ohne dass es hierbei um demokratische Legitimität ginge. Zielsetzung ist nur ein Antizipieren von Zinsentscheidungen der EZB. Der Zusammenhang von Transparenz und demokratischer Legitimität ist demnach ein loser und bedarf der Ergänzung durch Rechenschaftspflicht.

Rechenschaftspflicht der EZB

Wer soll sich gegenüber wem hinsichtlich wessen rechtfertigen? Rechenschaftspflicht zielt auf die direkte oder indirekte Verantwortlichkeit von Entscheidungs-

trägern gegenüber all jenen, die von den Entscheidungen betroffen sind. Rechtfertigungen müssen sich auf den Instrumenteneinsatz und auf die Zielerreichung selbst beziehen.

Die EZB begründet ihr prioritäres Preisstabilitätsziel damit, dass eine klare Zielvorgabe für eine unabhängige Notenbank eine notwendige Voraussetzung von effektiver Rechenschaftspflicht sei (siehe EZB 2001). Daher hätte eine eindimensionale Zielfunktion (Preisstabilität) Vorteile gegenüber einer multidimensionalen (Preisstabilität und Wirtschaftswachstum). Angesichts der Unsicherheit, die den geldpolitischen Entscheidungsprozess prägt, wandelt sich das Kriterium der Klarheit leicht zum Technokratenideologem. Wenn die Politik nicht eindeutig und regelmäßig durchgeführt wird, fallen Begründung und Entscheidungsbasis auseinander. Auch Devisenmarkthändler, die tagsüber ein Lineal verwenden, um den Trend in den Charts der Kurse zu erkennen, sind fähig, am Abend eine konsistente ökonomische Geschichte zu erzählen, um ihren Entscheidungen eine Prise an Rationalität zu verleihen. Wenn ökonomische Begründungen nur der nachträglichen Rechtfertigung opportunistischen Verhaltens dienen, verlieren sie aber ihren argumentativen Geltungsanspruch. Aus der Binnenperspektive einer Notenbank kann Rechenschaftspflicht zu Überzeugungsanstrengungen gegenüber verblendeten Politikern degenerieren, wie etwa Aufzeichnungen der Fed-Sitzungen zeigen (siehe FOMC-Aufzeichnungen der 90er Jahre).

Inhaltlich sinnvoller ist eine Rechenschaftspflicht, die den Unsicherheiten nachspürt. Mag die Begründung von geldpolitischen Entscheidungen selbst ambivalent bleiben, so ist sie doch der regulativen Idee von Rationalität in der Geldpolitik näher als ein diffuser Expertenmythos von optimaler Geldpolitik, an den die Experten selbst nicht glauben (Blinder 1998).

Wer soll nun das Kontrollorgan sein, gegenüber dem die Notenbank rechenschaftspflichtig ist? Das Europäische Parlament (EP) ist das einzige Organ der EU, das seine demokratische Legitimität direkt von der europäischen Wählerschaft ableiten kann. Prima vista sollte eine Stärkung des Europäischen Parlaments auch die Legitimität der EZB erhöhen, da mehr Kontrolle durch ein direkt gewähltes Organ auch die Idee der Europäischen Integration stärken sollte.³ Die Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber der Politik ist gering, denn die Sanktionsmöglichkeiten des EP gegenüber der EZB beschränken sich auf das Anrufen einer medial formierten Öffentlichkeit. Diese ornamentale Version von demokratischer Kontrolle entspricht neoliberalen Vorstellungen und ist logisch kohärent, schliesslich war der kurzfristige Zeithorizont der Politik ein entscheidendes Argument für die Notenbankunabhängigkeit. Kurzsichtige Politiker sollten daher keine Kontrolle über die unabhängigen Experten ausüben.

Welchen anderen Akteuren gegenüber ist die Notenbank rechenschaftspflichtig? Die europäische Öffentlichkeit ist bislang eine disparate Schimäre. National segmentierte Teilöffentlichkeiten, die Abwesenheit von europäischen Medien, europäischen Parteien und eines genuinen europäischen Meinungsbildungsprozesses kennzeichnen die Europäische Integration.

Das Modell der öffentlichen Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Institutionen ist nicht der egalitäre Dialog *inter pares*, sondern die Verkündung *ex cathedra*. Gewerkschaften dürfen im makroökonomischen Dialog sprechen, gehört werden müssen sie aber nicht. Der Notenbankpri-

mus setzt auf den Sprechakt der Überzeugung. Die monatliche Pressekonferenz der EZB ist der exemplarische Rahmen einer asymmetrischen Informationskonstellation. Rechenschaftspflicht wandelt sich dann von einer inhaltlichen Begründungspflicht zu einer kommunikativen Vermittlungsleistung. In der medial strukturierten Öffentlichkeit kann die Bedeutung der Frage, *wie komme ich in den Medien rüber*, für Geldpolitiker vermutlich kaum überschätzt werden.

Experten werden gemeinhin an den internen Maßstäben der eigenen Expertengemeinschaft gemessen. Ärzte und Richter achten auf das Urteil ihrer Kollegen und Standesvertretung. Für Notenbankler sind mögliche Referenzgruppen andere Notenbankler, akademische Ökonomen und Eliten auf den Finanzmärkten. Die ersten beiden Gruppen formulieren ihre Kritik medial und in wissenschaftlichen Beiträgen. Sie messen die EZB an eigenen Vorstellungen zur Geldpolitik und beeinflussen damit vielleicht den Willensbildungsprozess. Ebenso ist eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Debatte zur Geldpolitik aber nicht mit einer Demokratisierung gleichzusetzen. NGOs beheimaten selbst ernannte Experten und somit unrepräsentative Eliten. Die von NGOs vertretenen Anliegen und Interessen können nicht mit dem Gemeinwohl gleichgesetzt werden, sondern müssen sich in Argumenten bewähren.

In den Augen von Notenbanken ist eine *erfolgreiche Geldpolitik de facto eine Geldpolitik, von der die Finanzmärkte denken, dass sie die richtige ist*. Kann angenommen werden, dass der *denkende Markt* über die effiziente und angemessene Form von Geldpolitik Bescheid weiss? Die Finanzmarkt-Eliten verfügen über die beiden Reaktionsmöglichkeiten *voice* und *exit* (Hirschmann 1970). Ihr Drohpotenzial reicht von medialer Kritik bis zu Anlageentscheidungen. Da die Marktreaktionen schnell erfolgen, der Finanzmarkt zukunftsgerichtet ist und individuelle Dispositionen aggregiert, haben wir hier offensichtlich eine entscheidende Form der Rechenschaftspflicht gefunden. Nur gewichtet der Markt Stimmen nicht gleich und ist daher ein spezifischer Kontrollmechanismus, der mit Demokratie recht wenig zu tun hat.

Demokratische Legitimität kann prozedural über die Inputseite und ergebnisorientiert über Effizienz und Effektivität bei Problemlösungen begründet werden. Der Verweis auf effiziente Ergebnisse und deren soziale Akzeptanz ist eine beliebte Rechtfertigung der Notwendigkeit neoliberaler Politik.

2. Outputlegitimität der EZB

Die Entwicklungsgeschichte der modernen westlichen Gesellschaften ist eine Historie zunehmender Eigenlogik ihrer Funktionsbereiche. Bereits Max Weber hatte in *Wirtschaft und Gesellschaft* für die Auslagerung von bestimmten Aufgaben an Experten argumentiert. Sogar in einem Nationalstaat sind die politischen Aufgaben zu komplex, als dass sie allein von direkt gewählten Politikern wahrgenommen werden könnten. In interdependenten supranationalen Systemen, wo Entscheidungen auf mehreren Ebenen getroffen werden, ist dies noch stärker der Fall.

Giandomenico Majone (2001) unterscheidet zwischen regulativer Politik und distributiver Politik. Regulative Politik zielt nur auf die Korrektur von Marktversagen, auf Probleme wie Wettbewerbsverzerrungen, öffentliche Güter, Externalitäten und Informationsprobleme. Dafür benötige sie kaum demokratische Ressourcen. Marktversagen sei ein Effizienzproblem und die Lösung dieses Problems

habe wohlfahrtssteigerende Effekte für alle, bzw. schade niemanden. Eine weitreichende demokratische Legitimation sei für solche Politiken daher nicht notwendig.

Hingegen hat eine umverteilende Politik die Zustimmung der Bevölkerung nötig, da es hierbei nicht nur um die technische Richtigkeit, sondern um Gerechtigkeitsfragen gehe. Auf EU-Ebene fehlen hierfür sowohl die legitimierten Institutionen, als auch der legitimierende *demos*. Majone weiß selbstverständlich, dass auch regulative Politik distributive Implikationen hat. Dies sei aber kein Problem, solange nur die Effizienzgewinne groß genug seien. Unklar bleibt, wer darüber entscheidet ob die Effizienzvorteile ausreichen. Der *demos* wird mit Effizienzfragen ja nicht befasst. Zudem ist auch bei einer wohlfahrtserhöhenden Politik zu fragen, wie die Verteilung der Wohlfahrtsgewinne ausfällt.

Die EZB ist eingebettet in ein neoliberales gesellschaftspolitisches Projekt. Der Neoliberalismus mit seiner dezidierten Absage an den Wohlfahrtsstaat und seiner vorrangigen Ausrichtung an Effizienz hat ein spezifisches Demokratieverständnis. Es ist die Ideologie von technokratischen Eliten. Institutionen sind *geronnene Geschichte* (Castoriadis) und die EZB reflektiert das vorherrschende Gesellschaftsmodell in der EU.⁴ In einem neoliberalen Rahmen wird institutionelle Stabilität als hinreichende Legitimität verstanden. Die Demokratiekomponente wäre über die gemeinwohlorientierte Funktionserfüllung der entscheidungsfähigen Eliten garantiert. Die Unterstützung durch die Bevölkerung hängt vom Erfolg der EZB und der Zurechnung desselben ab. Der *permissive Konsens*, der das Modell der europäischen Integration bislang gekennzeichnet hat, implizierte, dass eine Institution legitimiert bleibt, solange ihre Leistungen von der Öffentlichkeit als zufriedenstellend wahrgenommen werden. Sofern die Notenbankeliten auf Basis von sozialem Vertrauen Erfolg haben, könnte dies das Ende der Geschichte von einem Demokratiedefizit der EZB sein.⁵

Zweckrationalität reicht aber für demokratische Legitimierung nicht aus. Der Zweck heiligt nicht die Mittel und auch ein wohlwollender und erfolgreicher Expertendiktator ist demokratisch nicht legitimiert. Inputlegitimität kann von Outputlegitimität nicht getrennt werden, beide verweisen aufeinander (Zürn 2000). Demokratische Beurteilungskriterien oszillieren zwingend zwischen prozeduralen Verfahren und inhaltlichen Ergebnissen. In einer Demokratie reicht es nicht, dass richtige Entscheidungen getroffen werden, sondern es ist wichtig, wie es zu diesen kam. Wir können eben nicht unterstellen, dass ein allfälliger geldpolitischer Erfolg einer unabhängigen Notenbank – wie immer dieser überhaupt festgestellt werden soll – bereits demokratiepolitische Themen obsolet macht.

Die gängige Kritik an der EZB rekuriert implizit auf das Modell der liberalen repräsentativen Demokratie im kapitalistischen Nationalstaat. Dieses wird zur Referenz von demokratiepolitischen Forderungen gegenüber EU-Institutionen. Eigentümlich erscheint weniger die politische Bescheidenheit, die in diesem rückwärts gewandten normativen demokratietheoretischen Verständnis zum Ausdruck kommt – schliesslich mag dies durchaus den aktuell beschränkten wirtschaftspolitischen Möglichkeiten entsprechen – als der radikale Gestus, der mit den moderaten Appellen einher geht. Manche Verbesserungsvorschläge zum institutionellen Design kämen ohne politische Emphase aus. Die Forderung nach mehr Transparenz der EZB kann Gründe aus der Informationsökonomie anführen, sie benötigt kein Politmascherl. Die Forderung nach einer heterogeneren Zusammensetzung

des EZB-Direktoriums mit Vertretern von Gewerkschaften, Verbrauchern und verschiedenen Industriezweigen (siehe z. B. Arcstis et al. 2001) reflektiert nur die jahrzehntelange Praxis in der österreichischen Geldpolitik.

Die theoretische Überlegung, dass eine unabhängige Institution mit einer eindeutigen Zielvorgabe nicht auch noch eine uniforme inhaltliche Ausrichtung der Mitglieder haben muss und dass es auch bei der Entscheidungsfindung zu einer Marktlösung des freien Wettbewerbs geldpolitischer Argumente kommen könnte, wäre ein solider Gedanke liberaler Provenienz. Auch eine erhöhte Rechenschaftspflicht könnte von der EZB selbst gefordert werden um ihre Akzeptanz bei der europäischen Bevölkerung zu sichern. Und schlussendlich reicht es nicht, dass *unsere Leute* in den EZB-Rat kommen, wer denn auch immer die *Unsnigen* wären und gar blieben. Eine Elitenrochade ist eine Ornamentkorrektur.

Wir haben argumentiert, dass die Rede vom Demokratiedefizit der EZB ihre Hintergrundannahmen explizieren muss, wenn sie denn nicht selbst in neoliberalen Denkschemata und einem normativ ermäßigten Demokratieverständnis stecken bleiben will. Nur nach einem Mehr an Transparenz und Rechenschaftspflicht zu rufen ist wenig. Eine normative Problematisierung der EZB verlangt nach einer sozialen Ergänzung der beiden Kriterien. Die Diskurstheorie von Habermas und Ansätze zu einer Stärkung des deliberativen Moments, die sich auf die Arbeit von James Dewey beziehen (Brunkhorst et al 1998) bieten hier theoretische Anknüpfungspunkte:

3. Deliberative Ansätze für die Geldpolitik

Das deliberative Demokratiemodell stellt eine Verbindung von spezifischen Input- und Outputlegitimitätskriterien dar. Es setzt auf die argumentationsförmigen, d.h. deliberativen Eigenschaften öffentlicher Kommunikationen und bleibt daher strukturell ergebnisoffen. Keineswegs sichern die Prozeduren, dass alles besser wäre, wenn nur die Partizipation höher wäre, aber manches wäre anders. Denn erst eine Stärkung dieser Elemente ermöglicht eine Reflexion der Angemessenheit der institutionellen Ausgestaltung der EZB und ihrer offiziellen Begründungen. Widerstreitende, mit divergierenden Geltungsansprüchen verbundene Argumente zu einer angemessenen Geldpolitik könnten die öffentliche Arena zur Problematisierung der EZB kennzeichnen.

Ob die Geldpolitik ein Bereich ist, der sich einer Demokratisierung überhaupt erschließt, bleibt offen. In der Vergangenheit war zu beobachten, dass das Gefühl unmittelbarer Betroffenheit unabdingbare Voraussetzung für Engagement in der EU ist. Menschen werden dann tätig, wenn es um die Wurst geht. Die BSE Krise politisierte in eindrucksvoller Weise eine europäische Öffentlichkeit von verängstigten Fleischessern. Eine Demokratisierung der Geldpolitik hat vermutlich weniger mit der Komplexität des Themas zu kämpfen, als mit der neoliberalen Hegemonie in der Debatte zur Wirtschaftspolitik. Elitistische Technokraten nähren Visionen von Steuerbarkeit und Machbarkeit. Doch Geldpolitik ist dem Experimentieren näher als der Wissenschaft (Blinder 1998).

Das deliberative Demokratiemodell hat stärkere normative Konnotationen als das liberale, ist aber genügsam in seinen Annahmen. In den Mittelpunkt rückt der politische Meinungs- und Willensbildungsprozess. Ideologische Bias, interessens-

geleitete Strategien und Fehlurteile sind auch in diesem Modell nicht ausgeschlossen. Das Demokratieproblem aus deliberativer Sicht lässt sich an Begründungs- und Argumentationsverweigerung ablesen. Der Gestus der Verkündung einsamer Notenbanker bleibt dünnelhaft und opponiert einem Modell fehlbarer Behauptungen. Allein die Notwendigkeit, Geltungsansprüche argumentativ einlösen zu müssen, verbessert den Entscheidungsprozess und stärkt die Öffentlichkeit in ihren Kontrollkompetenzen (Habermas 1992). Öffentliche Debatten reduzieren zudem die Informationskosten für Nicht-Eliten. Eine Debatte zur EZB und ihrer gesellschaftspolitischen Verortung wird auch einen *Eliten-bias* haben, da sie vorerst von informierten Minderheiten betrieben wird. Sie würde es jedoch Nicht-Eliten erlauben, daran anzuknüpfen.

Demokratisierung von Geldpolitik bezeichnet dann öffentliche Debatten ohne ideologische Scheuklappen und Letztentscheidungen durch die Politik. Zwei Beispiele: Unabhängigkeit der Notenbank ist zu einem Begriffskandidaten für die Ewigkeit geworden. Die Autonomie der EZB ist der Heilige Schrein vor dem analytisches Denken demütig innehalten muss. Und die Frage, ob denn gar das Volk über die Höhe der Zinsen abstimmen sollte, will zumeist Kritiker der Expertokratie ob ihrer ökonomischen Naivität der Lächerlichkeit preisgeben. Theoretisch könnte sie modell-immanent beantwortet werden: wenn alle Individuen rationale Erwartungen und vollkommene Informationen haben, wie in den neoklassischen Modellen so oft unterstellt, warum nicht?

Kritische Argumente können auf die Gesellschaftsbilder rekurrieren, die den Annahmen und Modellen zur WWU zu Grunde liegen. Hanebüchene Plausibilitätsüberlegungen zu Zeitinkonsistenzproblemen und harmonische Konstruktionen der gesellschaftlichen Realität können nachgezeichnet werden. Diese Beiträge werden einerseits immanent ideologiekritisch an den proklamierten Begründungen des institutionellen Designs der EZB anzusetzen haben und andererseits eine Kontextualisierung des Projekts der WWU herstellen müssen. Es geht also um eine spezifische Begrenzung und Ergänzungsbedürftigkeit:

- Limitiert werden kann der neoklassische Erklärungsanspruch: Die These von der Überraschungsinflation war nicht einmal als Erzählung konsistent, da sie die empirische Sequenz im monetären Transmissionsmechanismus durcheinander brachte. Zuerst wirken geldpolitische Impulse auf realwirtschaftliche Größen und erst mit einer Zeitverzögerung auf die Inflationsrate. Empirische Belege zu Überraschungsinflationen können daher keine vorgewiesen werden (Forder 1999) und selbst von den unabhängigen Zentralbankern, die Abhilfe leisten sollen, glaubt niemand an die verbotenen Reize einer Überraschungsinflation (siehe etwa Arestis et al 2001, Blinder 1997). In wiederholten Spielen verflüchtigt sich das ganze Problem. Interessant erscheint auch, dass die rezente, teilweise sogar neoklassisch basierte, Literatur zur strategischen Interaktion zwischen Geld- und Lohnpolitik, nahezu einhellig reale Effekte der Geldpolitik nachweist (siehe Soskice/Iversen 2000, Franzese 2001).
- Erweitert werden kann das Themenspektrum der demokratischen Legitimität der EZB um institutionelle Machtverschiebungen in der WWU. Durch die asymmetrische Konzeption der Wirtschaftspolitik in der WWU erhielt die EZB quasi en passant eine Generalvollmacht zu wirtschaftspolitischer Expertise aller Art. Notenbanker agieren jüngst nicht unähnlich französischen TV-Intellektu-

ellen. Beide Gruppen haben ein Spezialgebiet, wo sie sich dereinst Reputation erworben haben. In ihren Zeitungs- und Fernsehkommentaren wandeln sie sich jedoch zu Fachleute für das Grobe und Universelle. Während Bernhard Levy, André Glucksmann und Alain Finkielkraut zu Bosnien und der Zukunft der Linken schwadronieren, bleibt die EZB nicht bei ihrem geldpolitischen Leisten, sondern visioniert mit neoliberaler Emphase zu Strukturreformen am Arbeitsmarkt, Pensionssystemen und zu Zurückhaltung in der Lohnpolitik. Die EZB ist dann in ihrer Funktionalität für eine Politik, die sich von emanzipatorischen Projekten demütig verabschiedet hat, zu untersuchen. Als Disziplinierungsorgan gegenüber Gewerkschaften und als Sündenbock für die ohnmächtige Politik weist sie eine konstruktive Ambiguität auf. Politikern bleibt das selbstgewählte Exil moderierender Larmoyanz, wo sie ihre Suada von Appellen zu Zinssenkungen abspulen, Stimmung gegen die EZB machen oder deren Politik subaltern akklamieren können. Unterdessen figurirt die technokratische EZB als clandestine Integrationsavantgarde. Gerade dadurch, dass sie auf einem effizienzorientierten Verständnis der EU-Integration gründet – ihr *raison d'être* ist die Sicherstellung von Preisstabilität – wird sie zum symbolischen Wegweiser in eine technokratische Zukunft.⁶ Hier müssen wir ein Problem der Zirkularität gewärtigen. Einerseits wird die EZB hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität befragt und andererseits ist das WWU-Projekt selbst ein Versuch, die Legitimität der Europäischen Union zu verstärken. Die EZB wäre dann ein trojanisches Pferd, das der *Monnet-Methode* folgt. Durch die monetäre Integration der EU – ein verfremdetes Nachfolgeprojekt des *DM-Nationalismus* (Habermas) – soll die Identität eines europäischen Volkes gefördert und damit ein positiver Effekt auf die Legitimität der EU und ihrer Institutionen erzielt werden. All dies weist auf die politische Dimension vorgeblich vor-politischer Fragen.

Schlussbemerkungen

Demokratie fragt nach der Legitimation von Herrschaft. Die Großnarration von den Anreizen zur Überraschungsinflation, die eine unabhängige Institution mit geringer demokratischer Legitimität notwendig machen, huldigt einer Konfusion des Denkens und verblüfft mit ihrer Nonchalance gegenüber der Empirie. Nur der Neoliberalismus bietet ein solides gesellschaftspolitisches Fundament einer minimalistisch konzipierten demokratischen Legitimität der EZB. Mit unterkomplexen *There is no alternative* Überzeugungen und der Ideologie vom effizienten Stillstand opponieren Neoliberale der These von der Offenheit und Unabgeschlossenheit historischer Prozesse.

Die kritische Alternative einer politisierten Öffentlichkeit, die Experten von Ideologen zu scheiden weiß, Effizienzfragen mit Verteilungsaspekten junktimiert, institutionelle Machtverschiebungen in der Europäischen Integration auf ihre Legitimation befragt und die Finalität der EU als politische Frage konzipiert, bleibt bislang im Feld normativer Überlegungen. Erst Risse in der Hegemonie des Neoliberalismus würden eine normativ anspruchsvollere demokratische Legitimität der EZB zu einem emanzipatorischen nachzuholenden Projekt machen. Doch solange ein neoliberales Weltbild zum vorwaltenden normativen Selbstverständnis der

Europäer passt, bleiben deliberative Gegenkonzepte auch in der Geldpolitik nur idealistische Konstruktionen.

Anmerkungen

- 1 Eine transparentere Geldpolitik ob der niedrigeren Volatilität am Geldmarkt oder ob einer effektiveren demokratischen Kontrolle zu fordern ist nicht dasselbe.
- 2 Eine erhöhte Transparenz kann ein zentrales Moment einer bestimmten geldpolitischen Strategie (direktes Inflationsziel) oder einfach Ergebnis einer modernen Form von Notenbankpolitik sein.
- 3 Andererseits aber ist der Rat über die nationalen Regierungen, die sich ihrerseits auf die Zustimmung nationaler Parlamente stützen können, hinreichend indirekt legitimiert. Im wirtschaftspolitischen Zusammenspiel mit der EZB kommt ihm zudem eine wichtige Stellung zu. Eine Stärkung des Europäischen Parlaments bedeutet, eine Schwächung der nationalen Parlamente in Kauf zu nehmen
- 4 Bourdieu (1997) vereinfacht daher zulässig, wenn er gegen das Modell Tietmeyer polemisiert.
- 5 Eine theoretische Inkonsistenz ergibt sich bei der *Führerauslese* (Habermas 1993). Politiker (europäische Staats- und Regierungschefs) ernennen in periodischen Abständen die EZB-Direktoren. Müssen wir nicht befürchten, dass ein keynesianischer Softie zum Zug kommt? Wäre hier nicht ein unabhängiges Assessmentcenter notwendig?
- 6 Die institutionelle Ausgestaltung der EZB wurde von einem Ausschuss, zusammengesetzt aus größtenteils Notenbankvertretern und präsiert vom damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Delors, vorbereitet. Sie dürfte die Ideen einer epistemischen Gemeinschaft von Zentralbankern und die politischen Vorgaben der deutschen Bundesregierung abbilden (Dyson, Featherstone 1999). Dyson und Featherstone 1999 zeigen, wie die Verhandlungen auf monetäre Fragen eingeeignet wurden und eine alternative politische Integrationslogik vernachlässigten.

Literatur

- Alesina, A., Summers, L.H. (1993) Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence
- Allsop, C., Vines, D. (2000) The Assessment: Macroeconomic Policy in: Oxford Review of Economic Policy Vol. 16 No. 4 (pp.1-32)
- Arestis, P., McCauley, K., Sawyer, M. (2001) An Alternative Stability Pact for the European Union in: Cambridge Journal of Economics Vol. 25 No. 1 (pp.113-130)
- Barro, R.J., Gordon, D.B. (1983a). A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. In: Journal of Political Economy 91, 589 – 610.
- Barro, R.J., Gordon, D.B. (1983b). Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. In: Journal of Monetary Economics 12, 101-121.
- Blinder, A. (1996). Central Banking in a Democracy. In: Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly Volume 82/4 Fall, 1-14.
- Blinder, A. (1998). Central Banking in Theory and Practice. In: Cambridge MA MIT Press.
- Bourdieu, P. (1997) Warnung vor dem Modell Tietmeyer in: Der Tote packt den Lebenden. Schriften zu Politik & Kultur 2 VSA
- Brunkhorst, H. Hrsg. (1998) Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft Habermas, J. Deliberative Politik – ein Verfahrens begriff der Demokratie (pp. 349-388)
- Brunkhorst, H., Kettner, M. Hrsg. (2001) Globalisierung und Demokratie Suhrkamp. Frankfurt am Main
- Bundesverfassungsgericht (1994) Urteil zum Maastricht-Vertrag in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 89 (pp. 155-213)
- Dyson, K., Featherstone, K. (1999) The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union. Oxford University Press
- Dyson, K. (2000) EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency in: Journal of Common Market Studies Vol. 38 No. 4 (pp. 645-666)

- EZB (2001). Geldpolitik bei Unsicherheit. In: Monatsbericht der EZB, Jänner 2001.
- Fed (1990-1995) Aufzeichnungen der Sitzungen des Federal Open Market Committee
- Forder, J. (1999) Central Bank Independence: Reassessing the Measurements in: *Journal of Economic Issues* 33 No.1 (pp. 23-40)
- Franzese, R. (2001) Strategic Interactions of Monetary Policy Makers and Wage/Price Bargainers: A review with implications for the European Common Currency Area. mimeo forthcoming *Empirica* 4/2001:
- Grande, E. (1996) Demokratische Legitimation und europäische Integration in: *Leviathan* 3 (S. 339-360)
- Habermas, J. (1992) Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main
- Habermas, J. (1996) Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur Politischen Theorie. Frankfurt am Main
- Habermas, J. (2001) Warum braucht Europa eine Verfassung? in: *Die Zeit* Nr. 27
- Hirschmann, A. (1970) Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge
- Keohane, R.O., Nye, J.S. (2000) The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic legitimacy. Paper prepared for the American Political Science Convention Washington D.C.
- Kydland, Prescott (1977). Rules rather than discretion. The inconsistency of optimal plans. In: *Journal of Political Economy* 85, 473 – 491.
- Majone, G. (2001) Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A political Transaction-Cost Approach in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157 (pp. 57-78)
- Mishkin, F. (1999). International Experiences with different monetary policy regimes. In: NBER Working Paper 7044.
- Nye, J.S. (2001) Globalization's Democratic Deficit in: *Foreign Affairs* July/August 2001, Vol. 80, Number 4
- Rothschild, K. (2001). Ach Europa: Einige kritische polit-ökonomische Notizen zum Thema Europa, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2(1)
- Scharpf, F.W. (1997) Economic Integration, Democracy and the Welfare State in: *Journal of European Public Policy* 4 (pp. 18-36)
- Shapiro, I. Hacker-Cordon, C. eds. (1999) *Democracy's Edges* in: Cambridge University Press
- Soskice, D., Iversen, T. (2000) The Non Neutrality of Monetary Policy with Large Price or Wage Setters in: *Quarterly Journal of Economics*, 115 (pp. 265-84)
- Schürz, M. (2001) Die Glaubwürdigkeit der Federal Reserve Bank in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/2001
- Schürz, M., Jericha, E. (2001) Should the ECB listen to financial markets? Papier für die European Economic Association Conference Lausanne
- Weber, M. (1956) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Mohr. Tübingen
- Zürn, M. (2000) Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and other International Institutions in: *European Journal of International Relations* (pp. 183-222)