

Demokratie und Gewaltenteilung in der Euro-Finanzhilfenpolitik

Claudia Wiesner

Online publiziert: 7. März 2016
© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Zusammenfassung Die europäische Integration hat zur Folge, dass repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung im EU-Mehrebenensystem nicht mehr allein auf den Ebenen der EU-Ebene *oder* in den Mitgliedstaaten organisiert und ausgeprägt werden. Auch das *Zusammenspiel* der Ebenen beeinflusst Gewaltenteilung und repräsentative Demokratie potentiell im gesamten EU-Mehrebenensystem. In diesem komplexen und veränderlichen Szenario hat die Governance der Euro-Finanzhilfenpolitik in mehrfacher Weise latent vorhandene Spannungen verschärft. Gewaltenteilung wird formal wie faktisch sowie auf EU-Ebene, nationaler Ebene und zwischen den Mitgliedstaaten verändert; Gleiches gilt für elementare Institutionen und Funktionen repräsentativer Demokratie. Der Artikel untersucht die entsprechenden Mechanismen und Ungleichgewichte und diskutiert ihre Konsequenzen für Gewaltenteilung und Demokratie im EU-Mehrebenensystem.

Democracy and Balance of powers in the sovereign debt crisis

Abstract European integration has brought about a crucial change with regard to representative democracy and balance of powers in the EU multi-level system: they are no longer shaped either on the level of the member states or the EU level alone. Nowadays, also the vertical interplay between the different levels influences representative democracy and balance of powers in the whole of the multi-level system.

PD. Dr. C. Wiesner (✉)
Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt,
Landwehrstraße 50a, 64283 Darmstadt, Deutschland
E-Mail: claudia.wiesner@staff.uni-marburg.de

PD. Dr. C. Wiesner
University of Jyväskylä, Jyväskylä, Finland
E-Mail: claudia.wiesner@jyu.fi

This complex setting has been crucially influenced by the governance mechanisms that have been designed in the sovereign debt crisis. Already existing tensions have been intensified. Balances of powers have been changed on the EU level as well as on the national level and between the member states; and core institutions and mechanisms of representative democracy have been challenged. The article analyses the changes and the new imbalances and discusses their consequences for representative democracy and balances of powers in the whole of the multilevel system.

1 Einleitung

Mit der zunehmenden europäischen Integration werden repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung im EU-Mehrebenensystem nicht mehr allein auf den Ebenen der EU-Ebene *oder* in den Mitgliedstaaten organisiert und ausgeprägt, sondern – und dies steht im Folgenden im Fokus – auch das *Zusammenspiel* der Ebenen beeinflusst Gewaltenteilung und repräsentative Demokratie, und zwar potentiell im gesamten EU-Mehrebenensystem, und in verschiedensten Wirkrichtungen. In diesem komplexen und veränderlichen Szenario hat die Governance der Euro-Finanzhilfepolitik in mehrfacher Weise latent vorhandene Spannungen verschärft. Ziel des Artikels ist es, die entsprechenden Mechanismen und Ungleichgewichte zu untersuchen und ihre Konsequenzen für Gewaltenteilung und Demokratie im EU-Mehrebenensystem zu diskutieren.¹

Gewaltenteilung hat dabei im EU-Mehrebenensystem mindestens drei Dimensionen (siehe dazu die Einleitung zu diesem Band sowie die Beiträge von Ingeborg Tömmel und Arthur Benz), die zudem noch ausdifferenziert werden können: (a) die horizontale Trennung zwischen Legislative, Judikative und Exekutive sowohl für die Ebene der EU als auch für die Mitgliedstaaten, die sich differenzieren lässt in (aa) eine horizontale Gewaltentrennung und (ab) eine horizontale interne Gewaltenschränkung, (b) die vertikale Gewaltenteilung zwischen den Ebenen im EU-System, und (c) die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Daneben kommt als wesentliche Dimension der Gewaltenteilung das Prinzip der Accountability hinzu (siehe dazu die Beiträge von Lauth und Da Conceiao-Heldt in diesem Band). Diese Dimensionen sind weiterhin mit Blick auf ihre *formale* wie auch auf ihre *faktische* Ausprägung zu betrachten.

Die Frage nach *Demokratie* im EU-Mehrebenensystem mündete in den 1990er Jahren in die Debatte zum „Demokratiedefizit der EU“. Diese Debatte beginnt bei der Frage, ob die EU überhaupt eine demokratisch zu organisierende Polity sei (Majone 1998). Die EU-Polity steht jedoch nicht mehr am Anfang ihrer Demokratieentwicklung. Sie ist vielmehr, trotz ihrer nach wie vor vorhandenen demokratiethoretischen Defizite und Probleme, das derzeit am weitesten entwickelte und am stärksten integrierte real existierende Beispiel einer *repräsentativ-demokratisch*

¹ Es gibt eine wachsende Zahl an Beiträgen auch der deutschsprachigen Debatte, die die Finanzkrise diskutieren, ohne jedoch schwerpunktmäßig auf die in diesem Artikel behandelten Fragen einzugehen (siehe stellvertretend etwa Hatje 2013; Kadelbach und Günther 2014; Scharpf 2011; Hofmann und Wessels 2013).

organisierten supra- und transnationalen Polity. Die EU-Polity ist zudem Teil eines Mehrebenensystems, das die repräsentativ-demokratischen Mitgliedstaaten einbezieht.

Vier Argumente aus der Demokratiedefizit-Debatte weisen dabei auf grundsätzliche Spannungsverhältnisse hin, die die europäische Integration für Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem mit sich bringt (zum Folgenden siehe ausführlich Wiesner 2014, S. 34–38).

- (1) Die EU ist inzwischen soweit integriert, dass sie nicht mehr schlicht als intergouvernementale Institution oder Regulationsregime zu betrachten ist; sie greift vielmehr stark ins Alltagsleben ihrer Bürger ein. Daraus erwächst auch die Notwendigkeit, die EU besser demokratisch zu legitimieren (Føllesdal und Hix 2006).
- (2) Auf EU-Ebene sind stellenweise unzureichende Transparenz und unklare Verantwortungszuschreibung für Entscheidungen festzustellen, insbesondere, weil Sitzungen des Rates nur teilweise öffentlich sind (nur bei Gesetzesbeschluss) und Entscheidungswege oftmals nur schlecht nachvollzogen werden können (siehe dazu auch unten).
- (3) Im Mehrebenensystem ist durch die Integration insgesamt ein kontinuierlicher Zuwachs an exekutiven Kompetenzen und ein kontinuierlicher Verlust an parlamentarischer Kontrolle zu konstatieren (Føllesdal und Hix 2006; Mény 2003).
- (4) Im Mehrebenensystem werden Entscheidungen zunehmend der demokratischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger entzogen (Habermas 2001). Damit verstärkt sich ein bestehendes Ungleichgewicht zwischen dem institutionell-prozeduralen und dem partizipativen Aspekt von Demokratie kontinuierlich zuungunsten der Partizipation (Mény 2003; Cerutti 2009).

Nach Verbesserungen durch die letzten EU-Verträge und insbesondere den Vertrag von Lissabon haben sich diese Problematiken und Ungleichgewichte im EU-Mehrebenensystem mit der Euro-Finanzhilfenpolitik wieder erheblich verschärft. Im Folgenden wird die These vertreten, dass die Steuerungsmechanismen und Institutionen, die zur Governance der Euro-Finanzhilfenpolitik entwickelt und umgesetzt wurden, Gewaltenteilung und repräsentative Demokratie im EU-Mehrebenensystem vor erhebliche neue Herausforderungen stellen, und zwar in allen drei eingangs genannten Dimensionen, formal wie faktisch, und sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene, sowie zwischen den Mitgliedstaaten. Um diese These zu belegen, diskutiert der Artikel fünf verbundene Problemstellungen.

Die ersten drei dieser Problemstellungen werden dabei im folgenden zweiten Abschnitt betrachtet, in dem die Folgen der Finanzhilfen-Governance für die EU-Ebene im Vordergrund stehen. Hier wurden durch intergouvernementale Verträge zwischen den Euro-Staaten verschiedene neue Mechanismen und Institutionen geschaffen wie der europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der so genannte Fiskalpakt, und die so genannte „Troika“ aus Vertretern der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF). Die drei daraus resultierenden Problemlagen sind, dass a) damit auf EU-Ebene, aber dort ausschließlich in der Euro-Gruppe, eine intergouvernementale Parallelstruktur zu den

EU-Verträgen geschaffen wurde (siehe Abschn. 2.1, 2.2); b) das Europäische Parlament darin formal von einer Mitwirkung weitgehend ausgeschlossen bleibt (2.2); und c) die Troika, die mit der Umsetzung und Kontrolle der Finanzhilfenpolitik beauftragt ist und dabei in nationale Kompetenzen eingreift, eine sehr intransparente Rolle hat, bei der unklar ist, wem sie verantwortlich ist und wie sie kontrolliert wird (2.3).

Der darauf folgende Abschnitt drei illustriert die vierte und fünfte Problemstellung. Die Finanzhilfen-Governance hat d) in der vertikalen Richtung der Gewaltenteilung verschiedene kritische Konsequenzen für Gewaltenteilung und Demokratie in den nationalen Systemen: so wurde in den Geberländern, die sich mit größeren Garantiesummen engagieren, versucht, die entsprechende parlamentarische Kontrolle und Mitentscheidung zu umgehen (3.1); die Empfängerländer der Finanzhilfen können nur noch unzureichende parlamentarische Kontrolle ihrer Haushalte gewährleisten (3.2), und es wird die horizontale Gewaltenteilung zwischen den EU-Staaten geschwächt, da durch die vorhandene parlamentarische Mitwirkung an den Finanzhilfen Parlamente der Geberländer in die Haushaltbefugnisse von Parlamenten der Empfängerländer eingreifen können (3.3). Die fünfte Problemstellung besteht darin, dass sich diese Ungleichgewichte e) auch im und durch den Fiskalpakt fortschreiben (3.4). Insgesamt sind damit zahlreiche kritische Wirkungen der Finanzhilfen-Governance festzustellen (4).

2 Finanzhilfen-Governance, horizontale Gewaltenteilung und repräsentative Demokratie auf EU-Ebene

2.1 Eine intergouvernementale Parallelstruktur zu den EU-Verträgen

Die intergouvernementalen Verträge in der Euro-Finanzhilfenpolitik schufen faktisch eine Parallelstruktur zu den EU-Institutionen, denn die Akteure in der Finanzhilfenpolitik sind in weiten Bereichen mit denen der EU-Verträge identisch. Sie unterscheiden sich jedoch in zwei entscheidenden Punkten: Nicht-Eurostaaten sowie das Europäische Parlament sind nicht oder nicht formal beteiligt. Die Akteure in der Finanzhilfenpolitik sind:

- (1) In der Eurogruppe: Die 19 Eurostaaten bilden die so genannte „Eurogruppe“. In der Finanzhilfenpolitik haben die Staats- und Regierungschefs dieser 19 Eurostaaten die letzte Entscheidungsgewalt über die Gewährung von Hilfen. Die Finanzminister der Eurostaaten gehören jedoch auch dem Rat an; die Staats- und Regierungschefs der Eurogruppe entsprechend dem Europäischen Rat. Die Eurogruppe wird auf der Website des Rates offiziell ausgewiesen, aber als „informelles Gremium“ vorgestellt (European Council 2015). D. h., es gibt eine Personenidentität zwischen den Mitgliedern der Eurogruppe und denen des Rates, und es gibt eine offizielle Anbindung an den Rat.
- (2) In den ersten Hilfsfonds: Der erste Finanzhilfen-Beschluss im Euroraum zur Griechenlandhilfe im Mai 2010 beruhte auf einer intergouvernementalen Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets. Der kurz darauf geschaffene so genannte Euro-Rettungsschirm bestand aus zwei

Komponenten, dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF). Die EFSF beruhte auf den intergouvernementalen Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und garantierte den größten Teil des Finanzrahmens des Rettungsschirms (440 Mrd. €) durch Bürgschaften ihrer Mitgliedsstaaten, der Eurostaaten, und des Internationalen Währungsfonds (IWF). Der EFSM beruhte dagegen auf Unionsrecht, ermöglichte jedoch nur finanziellen Beistand bis zu einer Höhe von 60 Mrd. € und war bzw. ist damit der deutlich kleinere Teil des Euro-Schutzschirms (Müller-Graff 2011; Bundesfinanzministerium 2015a). In der Vergabe der Hilfen wurde die Unterscheidung zwischen EFSF und EFSM auch praktisch wirksam: während die Griechenland-Hilfen aus der EFSF gezahlt wurden, stammten die Hilfen für Portugal und Irland teilweise aus dem EFSM (Bundesfinanzministerium 2015c; Europäische Kommission 2012). Bereits im Euro-Rettungsschirm kooperierten also neben den gründenden Staaten drei Institutionen völlig unterschiedlichen Charakters. Neben der EU, vertreten durch die Kommission, mit dem kleinsten Anteil, und der von den Eurostaaten neu geschaffenen und intergouvernemental gegründeten EFSF mit dem größten Anteil kam der ebenfalls intergouvernemental gegründete und weltweit operierende IWF hinzu.

- (3) Im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM): Seit dem 8.10.2012 ist der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM aktiv, der EFSF und EFSM sukzessive ablöst. Diese reichen derzeit nur noch die zugesagten Finanzhilfen aus. Die bisherigen EFSF-Programme zu den Hilfen für Irland, Portugal und Griechenland werden nunmehr durch den ESM verwaltet (ESM 2014). Auch die Anlage des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) führt die Parallelstrukturen fort. Der ESM ist zwar eine Institution der Euro-Gruppe, aber die Entscheidung zur Gründung des ESM fiel durch den Europäischen Rat im Dezember 2010 (ESM 2015a). Der ESM-Vertrag bezieht sich explizit auf die Europäische Union (Artikel 2, ESM-Vertrag; Eurogruppe 2015). Offizielle Vertreter von zwei Institutionen der EU können als Beobachter an den Sitzungen des Gouverneursrates teilnehmen, nämlich „das für Wirtschaft und Währung zuständige Mitglied der Europäischen Kommission und der Präsident der EZB“ (Artikel 5,3 ESM-Vertrag; Eurogruppe 2015). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) kann in Streitfällen hinzugezogen werden (siehe Artikel 37, ESM-Vertrag; Eurogruppe 2015). Dennoch beruht der ESM beruht ausschließlich auf einem Vertrag der Euro-Länder und steht damit formal auch außerhalb des EU-Vertragswerks.

Es gibt darüber hinaus eine Reihe von Unterschieden des ESM zu seinen Vorgängern: Während die EFSF zeitlich befristet war, ist der ESM eine intergouvernementale Finanzinstitution (IFI), also eine Einrichtung internationalen Rechts, die vom Bundesfinanzministerium mit dem IWF verglichen wird (Bundesfinanzministerium 2015b). Der ESM verfügt über eingezahltes Kapital (alle Euro-Staaten leisten eine Bareinlage), während die EFSF ihr Kreditvergebepotential komplett durch Gewährleistungen der Euro-Staaten gegenfinanziert hat. Der ESM verfügt nach dem Beitritt Lettlands 2014 über ca. 701 Mrd. € Stammkapital (80,2 Mrd. € eingezahltes und 621,7 Mrd. € abrufbares Kapital). Die Anteile der einzelnen Mitgliedsstaaten beim

ESM entsprechen ihren Anteilen am Kapital der Europäischen Zentralbank (EZB).² Das maximale Haftungsrisiko ist auf das eingezahlte Kapital beschränkt. Darüber hinaus existiert noch ein Kapitalpuffer: ein Reservefonds aus Gewinnen des ESM und Sanktionszahlungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Stabilitätspaktes. Der Reservefonds reduziert die Haftungsrisiken der ESM-Mitglieder (Bundesfinanzministerium 2015b, 2015d).

Insgesamt schufen damit die intergouvernementalen Verträge in der Euro-Finanzhilfenpolitik insoweit eine Parallelstruktur zu den EU-Verträgen, als die EU-Institutionen Rat, EZB, Kommission und EuGH explizit einbezogen werden, jedoch in einem neuen Vertragswerk, das sich zwar auf die EU-Verträge bezieht, diesen aber nicht unterliegt. Das Europäische Parlament wird dabei formal ausgeschlossen. Damit fällt mit Blick auf die eingangs genannten Dimensionen der Gewaltenteilung im EU-Mehrebenensystem auf, dass a) in der Gewaltenteilung auf EU-Ebene der repräsentativ gewählte Teil der Legislative aus den neuen Strukturen heraus fällt und die Exekutive gestärkt wird. Zusätzlich wird b) mit Blick auf die vertikale Gewaltenteilung die Rolle der Regierungen der Mitgliedstaaten ganz erheblich gestärkt. Das bedeutet weiterhin, dass die repräsentativ-demokratische Dimension insgesamt geschwächt wird.

2.2 Die Governance der Finanzhilfen brachte einen teilweisen Rückschritt hinter die Errungenschaften des Vertrags von Lissabon

Die Governance der Finanzhilfen stellt damit einen Rückschritt hinter den Vertrag von Lissabon dar. Dieser brachte der EU einen zentralen Fortschritt mit Blick auf die demokratische Qualität und die Balance in der Gewaltenteilung ihres Institutionensystems: Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist das Europäische Parlament faktisch die erste Kammer der Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsprozess. Es hat nun legislative Befugnisse bzw. Mitentscheidungsrechte in den meisten Politikbereichen (siehe dazu ausführlich Tiilikainen und Wiesner im Erscheinen). Diese Stärkung des direkt durch die Bürger legitimierten EU-Parlaments ist ein entscheidender Qualitätssprung in der Demokratisierung der EU. Prozesse der Gesetzgebung gestalten sich nun zwischen EP und Rat deutlich gleichgewichtiger als zuvor. Was das Gesamtbild der horizontalen Gewaltenteilung unter den EU-Institutionen angeht, also die Kompetenzverteilung zwischen Rat, Parlament und Kommission insgesamt, ist das Fazit dagegen zwiespältiger: Zum einen verlor das EP im Haushaltsverfahren gegenüber dem Rat an Kompetenzen (siehe Bauer/Becker in diesem Band), und der Rat wurde mit erheblichen neuen Kompetenzen ausgestattet (siehe dazu Tömmel in diesem Band).

Die neuen Gremien der Finanzhilfenpolitik brachten dennoch einen erheblichen Rückschritt hinter die Errungenschaften des Lissabonner Vertrages mit sich, weil intergouvernementale Gremien dominieren und das Europäische Parlament, anders als Kommission und Rat, ausgeschlossen bleibt (im Vertrag zum Fiskalpakt hat es

²So beträgt z. B. der deutsche Finanzierungsanteil am ESM entsprechend EZB-Schlüssel 27,07%. Dies entspricht rund 22 Mrd. € eingezahltem und rund 168 Mrd. € abrufbarem Kapital (Bundesfinanzministerium 2015d).

immerhin konsultative Funktionen, siehe unten). Intergouvernementale Gremien bestehen aus nationalen Vertretern, d. h. Akteuren, die primär an den jeweiligen nationalen Interessen orientiert sind. Daraus ergibt sich eine strukturelle Einschränkung des Ziels der Vertretung gesamteuropäischer Interessen. Da sie außerhalb der EU-Verträge stehen, unterliegen die neuen Gremien zudem nicht den Checks and Balances, die dort festgeschrieben sind. Die Gremien weisen weiterhin eine stark informelle Komponente auf; Öffentlichkeit und Transparenz der Entscheidungen sind nur unzureichend gegeben (Sitzungen der Eurogruppe sind nicht öffentlich). Es dominiert das Prinzip internationaler Verhandlungen, bei denen am Ende die Mächtigsten entscheiden.

2.3 Die intransparente Rolle der Troika

Die Governance der Finanzhilfen fand ihren operativen Ausdruck in der so genannten „Troika“ aus Vertretern der Kommission, der EZB und des IWF. Die Troika wurde ebenfalls mit Beginn der Griechenland-Hilfen ins Leben gerufen. Sie hat zum einen die Aufgabe, die Einhaltung der Bedingungen, mit denen die Kreditvergabe verbunden wurde, zu kontrollieren. Bereits im Beschluss zur EFSF war zum anderen festgeschrieben, dass die Troika die Bedingungen der Kreditvergabe mit den Schuldnerländern auch *aushandelt* (EFSF 2012, S. 5).

Der ESM-Vertrag schreibt diese Zuständigkeiten fort. Sein Gouverneursrat, dessen Mitglieder die Wirtschafts- oder Finanzminister der Mitgliedstaaten sind, entscheidet über Darlehen und deren Bedingungen (Art. 5, 5 f) – *nachdem* die Troika aus Kommission, EZB und IWF mit den betreffenden Staaten die Bedingungen der Hilfenvergabe ausgehandelt und in einem „Memorandum of Understanding“ festgehalten hat, das von Vertretern der Kommission namens des ESM unterzeichnet wird (Art 13, 3; European Council 2012).

Bezüglich der Troika zeigen sich verschiedene Intransparenzen und Problematiken:

- (1) Die Troika ist nicht allein von den Eurostaaten beauftragt, die Umsetzung der Kreditvorgaben zu kontrollieren, sondern *sie handelt Kreditbedingungen auch aus*, indem sie mit den betroffenen Regierungen vereinbart, wo und wie diese Einsparungen vornehmen sollen. Die Troika ist also in der Finanzhilfenpolitik nicht allein Agent, sondern sie handelt in signifikantem Ausmaß auch eigenständig.
- (2) Zudem sind Auftrag und Zuständigkeiten der Troika im Detail unklar. Nicht nur besteht die Troika aus nicht näher definierten „Vertretern“ dreier Institutionen unterschiedlicher politischer Ebenen und Rollen, auch sind ihre Aufgaben im Vertrag nur grob umrissen, und schließlich ist unklar, ob und wem die Troika verantwortlich ist bzw. wem und wo sie Rechenschaft abzulegen hat. Nun sind solche nicht bis ins Letzte definierte Zuständigkeiten der Agenten, also ein „incomplete contracting“, ein Charakteristikum des Prinzipal-Agent Prinzips (siehe dazu da Conceiao-Heldt in diesem Band). Wie Eugenia da Conceiao-Heldt beschreibt, gab es verschiedene Mechanismen der Kontrolle der Troika durch die Prinzipale, d. h. durch die Regierungen der EU-Staaten und die Kommission. Jedoch reduzieren die unklaren Definitionen der Kompetenzen der Troika die Kontrollmöglichkeiten der Prinzipale und die Transparenz des gesamten Verfahrens in

der Praxis. Das EP, wiewohl es in der Finanzhilfenpolitik nicht als Prinzipal fungiert, hat dennoch verschiedene Hearings in dem Bereich abgehalten. Dabei wurde deutlich, wie intransparent die Troika sich darstellt: Vertreter der drei in der Troika repräsentierten Institutionen wiesen gegenüber den EP-Abgeordneten aktiv die Zuständigkeit für bestimmte Teilentscheidungen den Vertretern der jeweils anderen Institutionen zu (Bullmann 2012).

- (3) Für die Empfängerländer, allesamt repräsentative Demokratien im EU-Mehrebenen-system, führt diese Konstellation bereits auf der formalen Seite zu deutlichen Einschränkungen in ihrer Haushaltsautonomie. Diese gehört jedoch zu den klassischen Kernkompetenzen von Parlamenten in repräsentativen Demokratien. Somit stellt die Tätigkeit der Troika in den Empfängerländern potentiell Grundprinzipien und Qualität parlamentarischer Demokratie in Frage.
- (4) Dass die formalen Befugnisse der Troika auch gegenüber nationalen Parlamenten und Regierungen nicht im Detail definiert sind, vergrößert das oben bereits genannte Problem der Intransparenz, nunmehr in Bezug auf die nationalen Parlamente. Es bleibt unklar, in welchem Ausmaß die Troika in der Praxis tatsächlich in Haushaltsrechte von Parlament und Regierung eingegriffen hat bzw. eingreift. Hat sie nur verhandelt, oder hat sie detaillierte Vorgaben gemacht? Inwieweit bleibt ein Handlungsspielraum von Parlamenten, und auch von nationalen Regierungen erhalten? Dies ist in Unkenntnis der jeweiligen Verhandlungsprozesse schwer konkret nachzuvollziehen.

Insgesamt ist fraglich, ob die weitgehenden faktischen Eingriffe der Troika-Agenten in die Kompetenzen der Regierungen und Parlamente der Empfängerstaaten a) noch im Rahmen eines Prinzipal-Agent Prinzips zu rechtfertigen sind und b) mit dem Schutz der repräsentativen Demokratie und der horizontalen Gewaltenteilung in den Mitgliedsländern vereinbar sind (siehe unten).

3 Die Governance-Institutionen der Finanzhilfenpolitik beeinträchtigen Gewaltenteilung und Demokratie auf der nationalen Ebene

Die Finanzhilfenpolitik hat auch verschiedene Rückwirkungen in die nationalen repräsentativen Systeme, und zwar in die der Geberländer wie auch in die der Empfängerländer. Die Rückwirkungen betreffen alle drei eingangs genannten Dimensionen der Gewaltenteilung. Generell gilt dabei, dass die nationalen Parlamente in der Finanzhilfenpolitik durch deren primär intergouvernementale Organisation grundsätzlich eine schwächere Rolle innehaben als in den EU-Politiken nach den Regelungen des Lissabonner Vertrages. Dieser definiert in Artikel 12 explizit verschiedene Formen von Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente an den EU-Politiken und an Vertragsänderungen (Europäische Union 2010). Insofern wird die Frage, ob und inwieweit nationale Parlamente an der Finanzhilfenpolitik mitwirken, ob sie also Mitentscheidungs- und/oder Kontrollkompetenzen besitzen oder erhalten, faktisch je nach den Entscheidungsprozessen und Kräfteverhältnissen in den unterschiedlichem nationalen politischen Systeme anders entschieden – und auch danach, ob sie sich in Geber- oder Empfängerstaaten der Finanzhilfen befinden.

3.1 Gewaltenteilung und Demokratie in den Geberstaaten: das Beispiel Bundesrepublik

In den Geberstaaten der Finanzhilfen ist dabei die primäre Frage, ob und inwieweit die Parlamente bei der Vergabe der Finanzhilfen mitentscheiden dürfen und inwieweit sie gegebenenfalls die Umsetzung der Kreditbedingungen kontrollieren. Die Frage betrifft damit sowohl die formalen Kompetenzen der Parlamente, als auch die faktische Umsetzung.

In der Bundesrepublik müssen nach Artikel 59, 2 GG intergouvernementale Verträge parlamentarisch ratifiziert werden. Dennoch versuchte die Bundesregierung in der Finanzhilfenpolitik zunächst, die Mitwirkung des Parlaments in möglichst geringem Ausmaß zu halten. Dies resultierte in verschiedenen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVG, siehe auch Kneip in diesem Band). Diese betonten und stärkten die Beteiligungsrechte des Bundestages in der Budgethilfenpolitik (Bundesverfassungsgericht 2012a, 2012c): Weder sah das BVG ein Neunergremium von ausgewählten Abgeordneten, das bei „eilbedürftigen Fragen“ zur EFSF entscheiden sollte, als ausreichend an, noch die Informationspraxis der Bundesregierung vor den Abstimmungen zum EFSF im Bundestag. Im ersten Urteil zum ESM vom 19. Juni 2012 wies das BVG explizit auf die Bedeutsamkeit der Mitwirkungsrechte von Bundestag und auch Bundesrat hin. Es betonte, der ESM-Vertrag sei – wie die anderen europarechtlichen Verträge und Angelegenheiten – nach dem „Europa-Artikel“ 23 GG zu behandeln (Bundesverfassungsgericht 2012b).

Der Bundestag erhielt in der Finanzhilfenpolitik durch die Interventionen des BVG nicht nur umfassende Informationsrechte, sondern auch Mitentscheidungsrechte. Im September 2011 urteilte das BVG, vor der Zustimmung zu Finanzhilfepaketeten sei die Zustimmung des Haushaltsausschusses des Bundestages einzuholen (Bundesverfassungsgericht 2011). In der Folge wurde in die Zustimmungsgesetze zum Fiskalpakt sowie zum ESM ein starker Parlamentsvorbehalt eingebaut, und die Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland, Spanien und Zypern erfolgte erst nach Abstimmungen im Plenum des Bundestages (siehe auch Wimmel in diesem Band).

In der Summe erhielt so der Bundestag ganz erhebliche Kompetenzen in der Euro-Finanzhilfenpolitik, allerdings hat er sich diese in Teilen durch Klagen vor dem BVG erkämpft. Mit anderen Worten: die funktionierende Gewaltenteilung und -kontrolle in der Bundesrepublik verhinderte eine Reduzierung der parlamentarischen Mitentscheidungskompetenz. Es handelt sich also keineswegs um ein durchgängiges Muster in den Geberstaaten. Im EU-internen Vergleich dürften vielmehr die Mitwirkungsrechte des Bundestages sehr weitgehend sein – dies sollte Gegenstand zukünftiger vergleichender Untersuchungen sein (Kropp/Buzogany betrachten in diesem Band die Parlamente Deutschlands, Schwedens und Ungarns für andere Politikfelder vergleichend).

3.2 Gewaltenteilung und Demokratie in den Empfängerstaaten: das Beispiel Griechenland

In den nationalen Systemen der Empfängerstaaten sind dagegen mehrere problematische Entwicklungen festzustellen. Erstens: in den Verträgen und Dokumenten zu den EU-Finanzhilfen bleibt wie beschrieben offen, inwieweit in einer Haushaltsaufsicht unterworfenen Staaten für Parlamente und Regierungen noch ein Entscheidungsspielraum bei Haushaltsentscheidungen bleibt. Somit ist letztlich unklar, ob Parlamente und Regierungen den Bedingungen der Finanzaufsicht nur zustimmen können, weil bei einer Ablehnung der Staatsbankrott droht; ob sie, bei vorgegebener Höhe der Sparvorgaben, über die Politikbereiche entscheiden, in denen gespart werden soll und damit im Rahmen der Sparpolitik politische Schwerpunkte setzen können; oder ob sie gar über Zielsetzungen, Höhe und Inhalte der Sparvorgaben verhandeln können. Es stellt sich mithin die Frage, inwieweit den Parlamenten ihre Mitentscheidungs- und Kontrollkompetenzen erhalten bleiben, und welche Entscheidungskompetenzen den Regierungen verbleiben. Beides wird zum einen durch die Governance der Finanzhilfe auf EU-Ebene beeinflusst, zum anderen auf der nationalen Ebene mitbestimmt.

So wurde in Griechenland bei den ersten Beschlüssen zu den Finanzhilfen ab 2010 das Parlament kaum einbezogen; allerdings war dies den jeweils amtierenden griechischen Regierungen geschuldet: Der internationale Kreditvertrag wurde 2010 vom griechischen Finanzminister ohne vorhergehende parlamentarische Beratung unterzeichnet, was einen Verfassungsbruch darstellte. 2012 ging der Unterzeichnung des nächsten Kreditvertrages nur eine rudimentäre parlamentarische Beratung voraus (als Notstandsgesetz). Auch die Einsetzung der Übergangsregierung 2011 verlief nicht entsprechend der verfassungsgemäßen Vorgaben des Parlaments (Malkopoulou 2014).

Nun ist die Frage, was bei einer substanziellen Beteiligung des Parlaments schon an den ersten Entscheidungen über die Verträge oder Sparprogramme geschehen wäre? In anderen Krisenstaaten wie Italien oder Portugal wurde dieser Weg gewählt – mit der Folge allerdings, dass in beiden Ländern Regierungschefs zurücktreten mussten, weil ihre Sparpakete keine parlamentarische Mehrheit erhielten. Dies veranlasste den ehemaligen italienischen Premier Mario Monti zu der Forderung, Regierungschefs müssten größere Unabhängigkeit von ihren Parlamenten erlangen (SPIEGEL ONLINE 2012). Insofern stellt sich die Frage, ob eine (jedenfalls versuchte) Machtkonzentration bei den nationalen Exekutiven eine typische Krisenreaktion ist, denn diese zeigte sich ja auch im Geberstaat Deutschland.

Zweitens: In den Konflikten des Jahres 2015 zwischen der Syriza-Regierung und der Eurogruppe wurde deutlich, dass seitens der Eurogruppe in der Tat erhebliche Zwänge auf die griechische Regierung und das griechische Parlament bestanden hatten. Diese wurden nun noch intensiviert. Die griechische Regierung erhielt detaillierte Sparvorgaben, die konkrete Politikbereiche, Maßnahmen und Sparziele definierten. Trotz eines Referendums, in dem die Griechen die Vorgaben der Eurogruppe mit großer Mehrheit ablehnten, wurde im Juli 2015 die griechische Regierung vor die Alternative gestellt, verschärfte Sparmaßnahmen als Vorbedingung für Verhandlungen zu akzeptieren oder die Hilfen zu beenden. Die Eurogruppe ignorierte

somit den demokratisch artikulierten Willen der griechischen Bevölkerung und griff elementar und im Detail in die Entscheidungskompetenzen der griechischen Regierung und des Parlaments ein, die zudem unter Zeit- und Entscheidungsdruck gesetzt wurden. Die neuen Sparvorgaben wurden daraufhin vom griechischen Parlament mit einer Mehrheit aus einem Teil der Syriza-Abgeordneten und der Opposition verabschiedet.

Drittens ist eine weitere Frage, ob und inwieweit die Anpassung an die Sparvorgaben Konsequenzen für die nationalen repräsentativen Systeme hatte, und wenn ja, welche. In fast allen Staaten, die Anpassungsprogramme durchführten, kam es zu Regierungswechseln und Neugründungen politischer Parteien und Bewegungen. Auch hier ist das griechische Beispiel besonders prägnant: Bereits zu Beginn der Griechenland-Krise hatte die damalige Papandreou-Regierung den gegenläufigen Anforderungen der Sparpolitik, der anderen EU-Regierungen, und der Innenpolitik nicht lange standgehalten. Auf den Wechsel zunächst zu einer „Technokratenregierung“ folgten Parteiaustritte und Lagerwechsel verschiedener Politiker, Parteineugründungen und verschiedene Neuwahlen, wobei nach der ersten Neuwahl im Mai 2012 zunächst keine stabile Regierung gebildet werden konnte (Malkopoulou 2014). Im Juni 2012 wurde dann nochmals gewählt, und die konservative Partei Nea Dimokratia (ND) siegte mit 29,66% der Stimmen knapp vor linken Partei Syriza mit 26,89%. Die ehemalige Regierungspartei PASOK erhielt nur noch 12,28% der Stimmen. Neuer Ministerpräsident wurde Antonis Samaras von der ND (tagesschau.de 2012).

Die Regierung Samaras legte zweieinhalb Jahre später, im Dezember 2014, einen Haushalt vor, der nicht mit der Troika und der Euro-Gruppe abgestimmt war. Die nächste Tranche der Finanzhilfen wurde deshalb nicht mehr bereitgestellt. Samaras verkündete daraufhin eine vorgezogene Präsidentenwahl, bei der der Kandidat der regierenden Koalition im Parlament nicht die nötige Mehrheit erreichte. Dies führte gemäß der griechischen Verfassung zur Parlamentsauflösung und zu Neuwahlen. Diese fanden am 25. Januar 2015 statt. Die linke Partei Syriza, die sich gegen die Sparpolitik ausgesprochen hatte, gewann klar (tagesschau.de 2015). Die folgenden Monate brachten die bereits angesprochene Auseinandersetzung zwischen der Syriza-Regierung und der Eurogruppe, die hier nicht weiter nachvollzogen werden kann.

Mit der Umsetzung der Sparvorgaben gingen in Griechenland innenpolitische Spannungen einher. Seit 2010 kam es nicht nur zu massiven Einschnitten im Bereich der Gesundheits-, Sozial- und Bildungspolitik (Bruun 2011), sondern auch zu einem radikalen Vertrauens- und Ansehensverlust der politischen Klasse. Dieser äußerte sich zum einen in sinkenden Umfragewerten und steigender Unterstützung für radikale Parteien und Organisationen wie die rechtsextreme „Golden Dawn“, aber auch in zivilem Ungehorsam. Bürger zahlten keine Steuern mehr und betrieben Kapitalflucht; Gesetze wurden aktiv umgangen. Es kam zu einem drastischen Zuwachs an Depression, psychischen Krankheiten und Selbstmorden, sowie Brain-Drain und Auswanderungswellen. Diese Entwicklungen trugen wiederum dazu bei, die Stabilität des griechischen Parteiensystems weiter zu untergraben und verstärkten die politische Polarisierung (Malkopoulou 2014).

Diese Entwicklungen sind sicherlich nicht vollständig, aber doch zum großen Teil als Folge des Austeritätsregimes und des Anpassungsdrucks auf die griechischen Regierungen und die Griechen selbst zu bewerten. Gestützt wird diese These durch

ähnliche Entwicklungen in anderen Krisenstaaten, wie etwa Spanien, wo es auch zu erheblichen Protesten und Umwälzungen im Parteiensystem kam, die allerdings weniger gravierend waren.

3.3 Machtungleichgewichte von Geber- und Empfängerstaaten beeinflussen horizontale Gewaltenteilung zwischen Mitgliedstaaten

Eine weitere Problemkonstellation betrifft die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und ihren jeweiligen Parlamenten. Auch diese verdeutlichen die Beispiele Griechenlands und Deutschlands besonders prägnant. Zwar ist unvermeidlich, dass ein Kreditgeber, noch dazu ein so großer wie die Bundesrepublik Deutschland, im Weberschen Sinne mehr Macht hat als der Kreditnehmer. Aber diese Machtungleichgewichte führten dazu, dass erstens der Deutsche Bundestag in der Griechenlandpolitik umfassendere formale wie faktische Kontroll- und Mitentscheidungskompetenzen erlangte als das griechische Parlament selbst. Damit *entschied* zweitens der Deutsche Bundestag auch über die Bedingungen der Kreditvergabe an Griechenland mit. Um es zugespitzt zu formulieren, konnte der Deutsche Bundestag somit, vermittelt über die Kreditvergabeprozesse der Eurogruppe, und bedingt durch die formale und faktische Gewaltenteilung in Deutschland, in Angelegenheiten des griechischen Parlaments und der griechischen Regierung „hineinregieren“. Dies gilt, soweit sie beteiligt waren, auch für die anderen Parlamente der Geberländer.

Diese Konstellation ist ein indirektes Ergebnis der Machtungleichgewichte von Geber- und Empfängerstaaten in der Finanzhilfenpolitik. Sie stellt nicht nur eine bedenkliche Einschränkung der parlamentarischen Kompetenzen in einer repräsentativen Demokratie dar, sondern sie greift auch in die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Mitgliedstaaten ein. Es entsteht faktisch (wenn auch über die Mitgliedschaft in der Eurogruppe vermittelt) eine Beziehung zwischen Entscheidungen des Deutschen Bundestages und der Politikumsetzung in Griechenland.

3.4 Der Fiskalpakt

Mit dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ der Eurostaaten (Eurogruppe 2012), dem so genannten Fiskalpakt, kommt ein entscheidender Aspekt hinzu: die Budgethoheit der nationalen Parlamente wird nicht nur im Moment der Vergabe von Finanzhilfen eingeschränkt, sondern auch potentiell für den Fall, dass das betreffende Land zukünftig bestimmte Defizitkriterien nicht einhält.

Auch der Fiskalpakt ist ein intergouvernementaler Vertrag. Er trat im Januar 2013 in Kraft. Die Regelungen sehen vor, dass die Mitgliedstaaten ein mittelfristiges Ziel der Haushaltsstabilität („Schuldenbremse“) einzuhalten haben oder sich diesem annähern müssen (im Regelfall darf das strukturelle Defizit maximal 0,5%, in Ausnahmefällen 1% des BIP betragen, siehe Artikel 3). Bei „erheblicher Abweichung“ von diesem Ziel (was darunter zu verstehen ist, wird im Vertrag nicht weiter definiert) tritt ein automatischer Korrekturmechanismus in Kraft, der ebenfalls nicht näher definiert wird. Bei Defizitverfahren, wie sie bereits die bestehenden EU-Verträge vorsehen,

also vor allem bei einer Überschreitung der Maastrichter Defizitkriteriums von 60% des BIP, muss der betreffende Staat nun nach Artikel 5 des Fiskalpakts zusätzlich ein „Haushalts- und Wirtschaftspartnerprogramm“ auflegen, das detaillierte Struktur-reformen beschreibt und von Kommission und Rat genehmigt und überwacht wird. Der betreffende Staat muss nicht einmal Empfängerstaat von Finanzhilfen sein, um so überwacht zu werden (Eurogruppe 2012).

Die Parlamente in Staaten, die der Aufsicht unterliegen, müssen in ihren Haushaltsentscheidungen den von Kommission und Rat vorgegebenen und überwachten Struktur-reformen gerecht werden. Auch die Defizitregelungen des Fiskalpakts stellen damit einen massiven, formalen Einschnitt in die Budgethoheit der nationalen Parlamente dar, und damit wiederum in die horizontale Gewaltenteilung auf Ebene der Nationalstaaten. (Dies ist allerdings für die Bundesrepublik keine völlige Neuerung, denn eine solche Haushaltsaufsicht besteht aktuell bereits für eine ganze Reihe von Kommunal- und Kreisparlamenten). Zwar betont der Fiskalpakt, die Vorrechte der nationalen Parlamente blieben gewahrt (Artikel 3, 2), ohne allerdings zu erläutern, wie und wodurch. Auch in den Regelungen des Fiskalpakts hat das Europäische Parlament keine offizielle Rolle, es kann lediglich sein Präsident beratend zu den Euro-Gipfeln geladen werden. Allerdings legt der Fiskalpakt in Artikel 16 ausdrücklich fest, dass spätestens 5 Jahre nach seinem Inkrafttreten Schritte unternommen werden sollen, um seine Regelungen in den Rechtsrahmen der EU zu überführen. Aber auch dann hätte das EP noch keine Kontroll- und Mitentscheidungskompetenzen im Fiskalpakt, da es in der gemeinsamen Währungspolitik nicht mit entscheidet.

4 Fazit: Ungleichgewichte der Integration wurden verstärkt

Insgesamt zeigen sich also in der Governance der Finanzhilfenpolitik vielfältige Ungleichgewichte und Herausforderungen für Demokratie und Gewaltenteilung im Mehrebenensystem. Sie betreffen alle drei eingangs genannten Dimensionen der Gewaltenteilung, und sie greifen auf allen Ebenen repräsentativ-demokratische Gremien an. Es sind zwei Problembereiche zu unterscheiden: Erstens die horizontalen Bezüge auf EU-Ebene, und zweitens die vertikale Gewaltenteilung.

Erstens: Auf EU-Ebene kam es zum Aufbau einer intergouvernemental organisierten Parallelstruktur zu den EU-Verträgen. Bestehende formale Gewichtungen in der Gewaltenteilung wurden damit umgangen. Weiterhin führte die Entwicklung zu einer formalen Stärkung der intergouvernementalen Kooperation (nicht zu verwechseln mit der Exekutive) und der Rolle von Agenten in der Troika, die durch die mitgliedstaatlichen Regierungen der Eurozone und die Kommission betraut wurden. Dem steht eine formale Schwächung von Teilen der Legislative gegenüber: das EP hat keinerlei Mitentscheidungskompetenzen mehr. Damit ist es gegenüber den Regelungen von Lissabon der klare Verlierer in der Governance der Finanzhilfenpolitik.

Faktisch lässt sich zudem eine zunehmende Intransparenz feststellen, da fast alle Verhandlungen nichtöffentlich oder sogar von Agenten geführt wurden. Dies führte zu einer stark informell geprägten Struktur, die sich mit Kategorien der Gewaltenteilung nicht mehr erfassen lässt, sondern eher als Realpolitik zwischen Regierungen

zu beurteilen ist: letztlich entscheidet, wer mehr Einfluss, mehr Ressourcen oder im Weberschen Sinne mehr Macht hat.

Zweitens lassen sich zahlreiche Problembereiche in der vertikalen Gewaltenteilung festhalten. Formal hat die Eurogruppe (und faktisch sogar die Agenten der Troika) durch die Regelungen zur Finanzhilfenpolitik nun die Möglichkeit, auf nationale Regierungen und Parlamente nicht nur Einfluss auszuüben, sondern diesen auch Vorgaben zu machen. Faktisch zeigte sich zudem, dass die intergouvernementalen Entscheidungsmechanismen in der Eurogruppe indirekt auf die Organisation von Entscheidungsprozessen in den Mitgliedstaaten rückwirken: Es gab in Geber- wie Nehmerstaaten Versuche der Konzentration von Entscheidungskompetenz bei Regierungen, und damit Einflussnahme auf die nationale Gewaltenteilung: Um Prozesse zu beschleunigen, wurden sie dem Parlament entzogen, auch wenn dies nicht verfassungskonform war (in Deutschland wurde dies vom BVG verhindert).

Weiterhin gibt es verschiedene Beispiele für direkte Einflussnahme der Eurogruppe und ihrer Mitglieder. Hierfür ist das griechische Beispiel 2015 besonders augenfällig: Parlament und Regierung erhielten klare Entscheidungsvorgaben und das Abstimmungsergebnis des Referendums wurde ignoriert. Faktisch, wenn auch formal über die Ebene der Eurogruppe vermittelt, kam es zudem zum „Hineinregieren“ in Angelegenheiten von Parlament und Regierung. Weitere faktische Folgen für repräsentative Demokratie in den Nehmerstaaten sind Veränderungen in den Parteiensystem und eine Vertrauens- und Legitimationskrise.

Die Governance der Finanzhilfenpolitik verstärkt mithin vorhandene Ungleichgewichte in allen drei Dimensionen der Gewaltenteilung im Mehrebenensystem. Sie greift auf EU-Ebene wie auch in den Mitgliedstaaten repräsentativ-demokratische Institutionen an, und dies trägt zu Veränderungen und Instabilität in den nationalen Systemen bei.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Finanzhilfen-Governance faktisch eine intensiviertere Form europäischer Innenpolitik darstellt – ohne dass es für diese schon Instrumente und Verfahren gäbe. Die Krise zeigte, dass in der Eurozone die monetäre Integration unterschiedlicher Volkswirtschaften ohne Transfers nicht aufrechtzuerhalten war. Da die Eurostaaten nun mit finanzieller Unterstützung und Garantien füreinander eintraten, kam es faktisch und sehr plötzlich dazu, dass Elemente einer Transferunion entstanden. Dies führte auch dazu, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten nun aufgrund ihrer neuen Mitbetroffenheit in Angelegenheiten anderer Eurostaaten eingriffen; auch dies zeigte sich besonders deutlich gegenüber Griechenland. Dass die Auseinandersetzungen zwischen Deutschland und Griechenland im Frühjahr 2015 auf der bilateralen Ebene auch im Tonfall eskalierten, ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend.

Die Krise unterstreicht somit, dass das Ungleichgewicht zwischen intergouvernemental angelegter, primär wirtschafts- und finanzpolitischer Krisenbewältigung und repräsentativ-demokratischer Organisation einer europäischen Innenpolitik kleiner, nicht größer werden sollte, damit in der EU weitere Rückschritte in der Demokratiequalität und der Gewaltenbalance vermieden werden. Drei Reformbereiche sind hierzu zu nennen.

Erstens: Der ESM stellt bereits einen deutlichen Schritt in Richtung einer Transferunion dar. Dass in einer solchen ein klares Machtgefälle zwischen Geber- und

Empfängerstaaten besteht, lässt sich kaum vermeiden, aber umso wichtiger wäre es, dieses durch Gegengewichte und Kontrollmöglichkeiten einzuhegen und repräsentativ-demokratischen Verfahren zugänglich zu machen. Die Transferunion sollte also klar strukturiert und demokratisch legitimiert werden, um weitere demokratische Qualitätsverluste und Verschiebungen in der Balance zwischen Regierungen, Parlamenten und den EU-Organen zu vermeiden.

Zweitens: Eine wesentliche Frage ist, ob und inwieweit die Währungs- und Finanzpolitik in der EU in den Bereich der Mitentscheidung zwischen EP und Rat überführt wird. Nur dann könnte auch das Europäische Parlament einbezogen werden. Allerdings müsste dabei das Verhältnis von Nicht-Euro-Staaten und Euro-Staaten wiedergespiegelt werden. Vorstellbar ist damit nur die im Juli 2015 von Frankreichs Präsident Hollande vorgeschlagenen Euro-Kammer oder eine vergleichbare Konstellation. Drittens und damit verbunden ist die Frage, ob der Fiskalpakt intergouvernemental organisiert bleibt, oder ob er, wie sein Artikel 16 es ausdrücklich anstrebt, dem Lissabonner Vertrag (oder dessen Nachfolgern) unterworfen wird.

Neben diesen Überlegungen haben die bisherigen Ausführungen eine Reihe von weiterführenden Fragen und Forschungsfeldern aufgeworfen. Zum einen wäre es geboten, die Ursachen und die Entwicklung der Krise sowie die Umsetzung der Krisenreaktionspolitik in einer mehrere Staaten der EU einbeziehenden vergleichenden Untersuchung zu betrachten. So unterscheiden sich nicht nur die Ursachen der finanziellen Schwierigkeiten der Staaten, die Budgethilfen erhalten, sondern auch die Auswirkungen der Krisenpolitik auf die betreffenden Staaten und ihre politischen Systeme: Während Griechenland hier grundlegende Veränderungen erlebt, blieb es andernorts bei Regierungswechseln.

Zum anderen verdeutlichen die Finanzkrise und die Budgethilfenpolitik die vitale Bedeutung, die das EU-Mehrebenensystem inzwischen auch für die Qualität von Demokratie erlangt hat – und zwar nicht allein auf EU-Ebene, sondern eben auch in den politischen Systemen der Mitgliedstaaten. Das Zusammenspiel der Ebenen ist hier so komplex geworden, dass eine analytische Trennung von Nationalstaaten und EU als Untersuchungsebenen und -gegenständen nicht mehr greift. Erforderlich sind also Analysen, die systematisch die Beziehungen zwischen der EU-Ebene, den Mitgliedstaaten und ihren politischen Systeme einbeziehen und untersuchen. Ergebnisse der dritten Welle der Europäisierungsforschung sollten hier für die Vergleichende Politikwissenschaft fruchtbar gemacht werden.

Literatur

- Bruun, Niklas. 2011. The European Social Model and the Economic Crisis: Justice, Annual Conference of the Finnish Centre of Excellence on the Foundations of European Law and Polity, Helsinki, Sept. 15th and 16th, 2011. Helsinki.
- Bullmann, Udo. 2012. *Die neue institutionelle Struktur der EU*. Vortrag, gehalten am 24.05.2012 in Frankfurt.
- Bundesfinanzministerium. 2015a. Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM). http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Finanzstabilisierungsmechanismus_EFSM/eu_finanzstabilisierungsmechanismus_efs.html. (Stand: 24.03.2015).

- Bundesfinanzministerium. 2015b. Fragen und Antworten zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-08-16-esm-faq.html>. (Stand: 24.03.2015).
- Bundesfinanzministerium. 2015c. Europäische Finanzhilfen: EFSF und EFSM. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html. (Stand: 24.03.2015).
- Bundesfinanzministerium. 2015d. Europäische Finanzhilfen: ESM. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-esm.html. (Stand: 24.03.2015).
- Bundesverfassungsgericht. 2011. Pressemitteilung Nr. 55/2011 vom 7. September 2011 Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm erfolglos – Keine Verletzung der Haushaltsautonomie des Bundestages. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/bvg11-055.html>. (Stand: 24.03.2015).
- Bundesverfassungsgericht. 2012a. Pressemitteilung Nr. 14/2012 vom 28. Februar 2012. <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg12-014.html>. (Stand: 11.09.2012).
- Bundesverfassungsgericht. 2012b. Pressemitteilung Nr. 42/2012 vom 19. Juni 2012. <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg12-042.html>. (Stand: 11.09.2012).
- Bundesverfassungsgericht. 2012c. Pressemitteilung Nr. 67/2012 vom 12. September 2012. <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg12-067.html>. (Stand: 12.09.2012).
- Cerutti, Furio. 2009. Warum sind in der Europäischen Union politische Identität und Legitimität wichtig? In *Europäische Identität als Projekt. Innen- und Außensichten*, Hrsg. Thomas Meyer, 249–267. Wiesbaden: VS.
- EFSF. 2012. EFSF Framework Agreement (as amended with effect from the Effective Date of the Amendments). http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf. (Stand: 11.09.2012).
- ESM. 2014. Annual Report 2103. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Europa/esm-jahresbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=2. (Stand: 24.03.2015).
- ESM. 2015a. European Stability Mechanism. <http://www.esm.europa.eu/>. (Stand: 24.03.2015).
- ESM. 2015b. Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm-anl.pdf?__blob=publicationFile&. (Stand: 24.03.2015).
- Eurogruppe. 2012. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion: (02.0 3.2012). http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf. (Stand: 04.09.2012).
- Eurogruppe. 2015. VERTRAG ZUR EINRICHTUNG DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTSMECHANISMUS (ESM). http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm-anl.pdf?__blob=publicationFile&. (Stand 24.03.2015).
- Europäische Kommission. 2012. European Stabilisation Actions – the EU's response to the crisis. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/european_stabilisation_actions/index_en.htm. (Stand: 02.10.2012).
- Europäische Union. 2010. *Vertrag von Lissabon*. Berlin: aktion europa.
- European Council. 2012. Treaty establishing the European Stability Mechanism. <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>. (Stand: 30.10.2012).
- European Council. 2015. Die Euro-Gruppe. <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/eurogroup/>. (Stand: 27.07.2015).
- Føllesdal, Andreas, und Simon Hix. 2006. Why there is a democratic deficit the EU: A response to majone and moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533–562.
- Habermas, Jürgen. 2001. Euroskepsis, Markteuropa, oder Europa der (Welt-)Bürger. In *Zeit der Übergänge*, Hrsg. J. Habermas, 85–103. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hatje, A. Hrsg. 2013. *Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise*. Baden-Baden: Nomos. (Europa-recht: Beiheft, 2).
- Hofmann, A., und W. Wessels. 2013. Tektonische Machtverschiebungen – die Krise als Auslöser und Verstärker des Wandels. *Zeitschrift für Politik* 60:219–240.
- Kadelbach, Stefan, und Klaus Günther. 2014. *Europa. Krise, Umbruch und neue Ordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Majone, Giandomenico. 1998. Europe's „Democratic Deficit“: The question of standards. *European Law Journal* 4 (1): 5–28.

- Malkopoulou, Anthoula. 2014. Eurozone crisis and parliamentary democracy: The greek case. In *The meanings of Europe*, Hrsg. Schmidt-Gleim, Meike und Claudia Wiesner. London: Routledge.
- Mény, Yves. 2003. De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 1–13.
- Müller-Graff, Peter C. 2011. Euro-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland. *Integration* 34 (4): 289–307.
- Scharpf, Fritz W. 2011. Eurokrise. Ursachen und Folgerungen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9:324–337. (Stand: 28.11.2014).
- SPIEGEL, ONLINE. 2012. Italiens Premier Monti warnt im SPIEGEL vor Auseinanderbrechen Europas. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/italiens-premier-monti-warnt-im-spiegel-vor-auseinanderbrechen-europas-a-848280.html>. (Stand: 12.09.2012).
- tagesschau.de. 2012. Endergebnis der Wahl in Griechenland vom 17. Juni 2012. <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke366.html>. (Stand: 27.07. 2015).
- tagesschau.de. 2015. Ergebnisse der Wahl in Griechenland. <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/griechenland-wahl-131.html>. (Stand: 27.07. 2015).
- Tiilikainen, Teija, und Claudia Wiesner. im Erscheinen. Towards a European parliamentarism?. In *Parliament and Parliamentarism.: A comparative history of disputes on a European concept*. Hrsg. Ihailainen, Pasi, Ilie Cornelia, und Palonen Kari New York: Berghahn Books.
- Wiesner, Claudia. 2014. *Demokratisierung der EU durch nationale Europadiskurse?: Strukturen und Prozesse europäischer Identitätsbildung im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.