

## Die Demokratiedefizite des Krisenmanagements in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise\*

Der Europäischen Union (EU) wird mit Blick auf die europäische Finanz- und Schuldenkrise vielfach ein verschärftes Legitimitäts- und Demokratiedefizit beschieden.<sup>1</sup> Die Kritik bezieht sich dabei in erster Linie auf das europäische Krisenmanagement zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). So sehr sich die Beobachter/-innen darin einig sind, dass das Krisenmanagement das Legitimitäts- und Demokratiedefizit der EU verstärkt hat, so unterschiedlich fallen ihre Diagnosen hinsichtlich der Gründe für diese Verstärkung aus. Einige identifizieren einen »Neuen Intergouvernementalismus« mit dem Europäischen Rat als zentralem Akteur, andere betonen unter dem Stichwort des »Neuen Supranationalismus« den Bedeutungszuwachs supranationaler europäischer Organe, allen voran der Europäischen Zentralbank (EZB).<sup>2</sup> Der reformierten WWU wird somit entweder ein verschärfter Exekutivföderalismus oder eine zu starke Dominanz technokratischer Akteure (EZB, Europäische Kommission) attestiert.<sup>3</sup>

Diese sich auf den ersten Blick widersprechenden Diagnosen zur institutionellen Entwicklung der WWU liegen, so der Ausgangspunkt dieses Beitrages, darin begründet, dass sich die Befunde jeweils auf bestimmte Teilbereiche der europäischen Krisenpolitik beschränken. Bisher fehlt es an Untersuchungen, die sich systematisch und in vergleichender Perspektive mit den demokratischen Defiziten des Krisenmanagements in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise auseinandersetzen.<sup>4</sup> Dies ist bemer-

\* Der Autor dankt Anastassija Fischer, Jasper Finkeldey, Malte Pennekamp, Felix Till und den anonymen Gutachtern für die konstruktive Kritik und die hilfreichen Hinweise sowie den Teilnehmenden des Workshops »Demokratische Steuerung der EU-Krisen – ein Ding der (Un)möglichkeit?«, der am 14. April 2016 an der Technischen Universität Darmstadt stattfand.

1 Vgl. beispielsweise Jürgen Habermas, »Für ein starkes Europa – aber was heißt das?« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 58, Nr. 3 (2014), S. 85–94; Giandomenico Majone, »From Regulatory State to a Democratic Default« in: *Journal of Common Market Studies* 52, Nr. 6 (2014), S. 1216–1223.

2 Vgl. Vivien A. Schmidt, »The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism« in: *IAI Working Papers* 6, Nr. 11 (2016).

3 Vgl. John E. Fossum, »Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and Options« in: *IAI Working Papers* 6, Nr. 1 (2016), S. 6.

4 Vgl. für einen einführenden Debattenüberblick u.a. Jale Tosun / Anne Wetzel / Galina Zaryanova, »The EU in Crisis: Advancing the Debate« in: *Journal of European Integration* 36, Nr. 3 (2014), S. 195–211, hier S. 204–206; Berthold Rittberger / Frank Schimmelfennig, »Kontinuität und Divergenz. Die Eurokrise und die Entwicklung europäischer Integration in der Europaforschung« in: *Politische Vierteljahresschrift* 56, Nr. 3 (2015), S. 389–405, hier S. 399–401.

kenswert, da die Entwicklung tragfähiger Reformvorschläge zur Steigerung der demokratischen Legitimität der neuen WWU-Governance eine ganzheitliche Analyse der Problemlage voraussetzt.

Das Ziel dieses Beitrages ist es daher, (1) das Krisenmanagement in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise vor dem Hintergrund der in der politikwissenschaftlichen Debatte diagnostizierten demokratischen Defizite zu charakterisieren und (2) darauf aufbauend, das Potential prominent diskutierter Ansätze zur Steigerung der demokratischen Legitimität zu bewerten.

In diesem Beitrag wird dem Begriff der demokratischen Legitimität ein »mittleres Demokratiekonzept« zugrunde gelegt, welches auf die »Normen, Prinzipien und Verfahren, die dem demokratischen Entscheidungsprozess zugrunde liegen«, abstellt.<sup>5</sup> Demokratisch legitime Politik auf europäischer Ebene zeichnet sich diesem Begriffsverständnis folgend durch die Gewährleistung ausreichender Beteiligungs- und Kontrollmechanismen der europäischen Bevölkerung(en) (Partizipation, Repräsentation), die Rechenschaftspflicht der europäischen Institutionen (»accountability«) sowie die formelle Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit der Maßnahmen mit den europäischen Verträgen (»rule of law«) aus.<sup>6</sup> Der Fokus der Untersuchung liegt somit auf der Analyse der prozeduralen Legitimitätsdefizite des europäischen Krisenmanagements.

Der Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte. Im nächsten Abschnitt werden die zentralen Maßnahmen europäischer Politik in der Finanz- und Schuldenkrise anhand der Kriterien »Politikbereich« (z.B. Haushalts- oder Wirtschaftspolitik), »Art des Krisenmanagements« (aktiv vs. reaktiv) und »Governance-Dimension« (intergouvernemental vs. supranational) systematisiert. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Governance-Modi der Maßnahmen bei der Politikformulierung und der Politikumsetzung gelegt. Die Systematisierung verdeutlicht die inhaltlichen und strukturellen Unterschiede der Maßnahmen zur Bewältigung der europäischen Finanz- und Schuldenkrise. Danach werden die demokratischen Legitimitätsdefizite der europäischen Krisenpolitik analysiert. Hierbei zeigt sich, dass aufgrund der unterschiedlichen inhaltlichen Zielstellungen und strukturellen Merkmale der Maßnahmen auch deren demokratischen Defizite unterschiedlichen Ausmaßes und verschiedentlich gelagert sind. Dabei variiert die demokratische Legitimität nicht nur im Vergleich der Maßnahmen, sondern auch zwischen den Phasen der Politikformulierung und Politikumsetzung.

Anschließend werden die zentralen Vorschläge der Reformdebatte zur Verbesserung der demokratischen Legitimität der neuen WWU-Governance diskutiert. Die Diskussion legt offen, dass keiner der Vorschläge eine Patentlösung zur Verbesserung der demokratischen Legitimität bieten kann, sondern aufgrund der Heterogenität der Maß-

5 Wolfgang Merkel, »Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung?« in: Werner Friedrichs/Dirk Lange (Hg.): *Demokratielolitik. Vermessungen – Anwendungen – Probleme – Perspektiven*, Wiesbaden 2016, S. 25-47, hier S. 29.

6 Vgl. Sophie Eisentraut, »Autokratien, Demokratien und die Legitimität internationaler Organisationen: Eine vergleichende Inhaltsanalyse staatlicher Legitimitätsanforderungen an die UN-Generalversammlung« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20, Nr. 2 (2013), S. 3-33, hier S. 12-13; 16.

nahmen zwangsläufig nur bestimmte Teilprobleme des Krisenmanagements adressiert. Der Beitrag schließt mit einem Plädoyer für eine stärkere Verzahnung zwischen der empirischen Problemanalyse und den politologischen Lösungsansätzen.

### *Systematisierung des Krisenmanagements in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise*

Um der europäischen Finanz- und Schuldenkrise Herr zu werden und die Stabilität der WWU sicherzustellen, wurden seit dem Frühjahr 2010 eine Vielzahl an Maßnahmen auf europäischer Ebene entwickelt und realisiert. Zu den zentralen Maßnahmen des europäischen Krisenmanagements gehören<sup>7</sup>:

- Das Rechtsaktpaket Sixpack<sup>8</sup>, das einerseits den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) durch neue Zielwerte der Schuldenrückführung (Schuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP; Herstellung eines mittelfristig ausgeglichenen Haushaltes) und die Einführung eines quasi-automatischen Sanktionsverfahrens (umgekehrte qualifizierte Mehrheit) reformiert, und andererseits mit dem Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (Ungleichgewichtsverfahren) einen neuen Mechanismus makroökonomischer Überwachung und Kontrolle auf europäischer Ebene installiert.
- Der Fiskalvertrag<sup>9</sup>, der die teilnehmenden Mitgliedstaaten verpflichtet, die Regeln des reformierten SWP in nationales Recht von Verfassungsrang (>Schuldenbremse<) zu überführen, und das Auslösen eines automatischen Korrekturmechanismus bei erheblichen Abweichungen von der Defizitregelung festschreibt.
- Das Twopack<sup>10</sup>, das in der Eurozone zum einen die haushaltspolitischen Bestimmungen des Sixpacks und des Fiskalvertrages durch weitere Verfahrensregeln wie der ex-ante-Prüfung der Haushaltsplanentwürfe oder der verstärkten Überwachung

7 Vgl. Daniela Schwarzer, »Integration und Desintegration in der Eurozone« in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hg.): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2013, S. 185–206, hier S. 189–202; Katharina Holzinger / Frank Schimmelfennig, »Eurokrise und differenzierte Integration« in: *Politische Vierteljahresschrift* 56, Nr. 3 (2015), S. 457–478, hier S. 468–471. Bereits Ende 2010 wurde die Finanzmarktregulierung durch das Europäischen Finanzaufsichtssystem gestärkt. In diesen Fall handelt es sich jedoch um eine Maßnahme infolge der globalen Finanzkrise von 2007/2008, die im engen Sinne nicht als direkte Reaktion auf die europäische Finanz- und Schuldenkrise seit 2010 zu werten ist und daher im Folgenden nicht berücksichtigt wird. Vgl. Schwarzer, Integration und Desintegration in der Eurozone, aaO. (FN 7), S. 185 Fußnote 1.

8 Vgl. Amtsblatt der EU, Nr. L 306 vom 23. November 2011. Der haushaltspolitische Teil der Sixpack-Rechtsakte umfasst: Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 EP/Rat; Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 EP/Rat Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 Rat sowie Richtlinie 2011/85/EU Rat. Das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren umfasst die Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 EP/Rat und die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 EP/Rat.

9 Vgl. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/pdf/treaty-on-stability-coordination-and-governance-tscg/> (letzter Zugriff: 24.5.2017).

10 Vgl. Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 27. Mai 2013.

von Euro-Ländern mit finanziellen Schwierigkeiten flankiert, und zum anderen die Praxis der Euro-Finanzhilfen in den sekundärrechtlichen Rahmen überführt.

- Das Europäische Semester<sup>11</sup>, das die neuen Regelungsverfahren des reformierten SWP bündelt und die nationalen und europäischen Politikzyklen mit dem Ziel der besseren Umsetzung der Europa 2020-Strategie vereinheitlicht.
- Der Euro-Plus-Pakt<sup>12</sup>, der als freiwillige Vereinbarung zur wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Staaten der Eurozone und weiteren EU-Mitgliedstaaten die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung sowie die Sicherstellung der Finanzstabilität und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zum Ziel hat.
- Die Europäische Bankenunion<sup>13</sup>, die zu einer Entflechtung von Banken- und Staatsrisiken durch die Einrichtung einer überstaatlichen, zentralen Bankenaufsicht und -abwicklung sowie eines einheitlichen Regelwerks (>single rulebook<) führen soll.
- Die unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen der EZB<sup>14</sup>, hier insbesondere die Ankaufprogramme, die durch den direkten Ankauf von öffentlichen Anleihen

11 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 17. Juni 2010, S. 5.

12 Vgl. Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 11. März 2011, Anlage 1.

13 Die Europäische Bankenunion beruht auf drei Säulen: dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM), dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) sowie der überarbeiteten Einlagensicherungsrichtlinie (DGS). Vgl. Amtsblatt der EU, Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013. Darin: Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 EP/Rat; Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 Rat; Amtsblatt der EU, Nr. L 255 vom 30. Juli 2014. Darin: Verordnung (EU) Nr. 806/2014 EP/Rat; Amtsblatt der EU, Nr. L 173 vom 12. Juni 2014. Darin: Richtlinie 2014/49/EU EP/Rat.

14 Vgl. Gerhard Illing, »Unkonventionelle Geldpolitik – kein Paradigmenwechsel« in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* Vol. 16, Nr. 2 (2015), S. 127–150, hier S. 127–128 sowie 146–148. In der Literatur wird zwischen den konventionellen und den unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen der EZB unterschieden. Letztere werden als Sondermaßnahmen der EZB in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise charakterisiert. Zu den unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen zählen die Vollzuteilungspolitik, die Erweiterung des Sicherheitsrahmens, die Fristverlängerung für Refinanzierungsgeschäfte, Hinweise über die zukünftige Ausrichtung der Geldpolitik (>Forward Guidance<) sowie diverse Ankaufprogramme privater und öffentlicher Anleihen. Die Ankäufe von Staatsanleihen stellt hierbei die unkonventionellste und umstrittenste der neuen geldpolitischen Maßnahmen dar. Im Mai 2010 beschloss der Rat der Europäischen Zentralbank das Programm für die Wertpapiermärkte (SMP) aufzulegen, welches den direkten Ankauf von staatlichen Anleihen am Sekundärmarkt vorsah. Im September 2012 wurde das Programm für die Wertpapiermärkte durch die geldpolitischen Outright-Geschäfte (OMT) abgelöst. Dieses ermöglicht dem Eurosystem unter bestimmten Voraussetzungen, Staatsanleihen bestimmter Euroländer in unbegrenzter Höhe auf dem Sekundärmarkt anzukaufen. Während das OMT-Programm bisher nicht zum Einsatz gekommen ist, wurden ab Januar 2015 im Rahmen des Asset Purchase Programme (APP) monatliche Ankäufe von öffentlichen Wertpapieren in Höhe von zunächst 60 Milliarden Euro und im Zeitraum von April 2016 bis März 2017 von 80 Milliarden Euro getätigt. Seit Juni 2016 werden auch Wertpapiere des Unternehmenssektors angekauft. Zum 01. April 2017 wurde das Ankaufvolumen wieder auf 60 Milliarden Euro reduziert. Das APP soll noch mindestens bis Dezember 2017 laufen, nötigenfalls darüber hinaus. Vgl. Europäische Zentralbank: Monthly Bulletin May 2010, S. 8; Europäische Zentralbank: Monthly Bulletin October 2012, S. 7–9; Europäische Zentralbank: Asset purchase Programme. zum abrufbar unter:

der Euro-Staaten am Sekundärmarkt die geldpolitische Transmission und Einheitlichkeit der Geldpolitik im Euroraum sicherstellen und somit die Funktionsfähigkeit des europäischen Finanzsystems gewährleisten sollen.

- Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)<sup>15</sup> und der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)<sup>16</sup> als temporäre Finanzhilfen sowie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)<sup>17</sup>, der als permanenter Stabilitätsmechanismus mit einem Stammkapital von circa 705 Milliarden Euro und einem maximalen Ausleihvolumen von 500 Milliarden Euro die Bereitstellung von Finanzmitteln für Eurozonen-Mitglieder mit Finanzierungsproblemen ermöglicht.

In der Literatur sind unterschiedliche Unterscheidungskriterien vorzufinden, die eine Systematisierung dieser Maßnahmen für die nachfolgende Analyse der demokratischen Legitimitätsdefizite ermöglichen. Im Folgenden werden drei dieser Unterscheidungskriterien näher betrachtet.

Das erste Kriterium basiert auf der Zuordnung der Maßnahmen zu den Politikbereichen der WWU.<sup>18</sup> Das Kriterium trägt der Komplexität der europäischen Finanz- und Schuldenkrise Rechnung. Diese ist durch unterschiedliche Problemfelder (hohe Staatsverschuldung, makroökonomische Ungleichgewichte, Bankenkrise) in verschiedenen Politikbereichen der WWU gekennzeichnet.<sup>19</sup>

Der haushaltspolitische Teil der Sixpack-Rechtsakte, das Twopack und der Fiskalvertrag intensivieren die Überwachung der nationalstaatlichen Fiskal- und Haushaltspolitik, während das Europäische Semester, der Euro-Plus-Pakt und das Ungleichgewichtsverfahren die wirtschaftspolitische Steuerung auf europäischer Ebene stärken. Die Europäische Bankenunion ist Teil des neuen Banken- und Finanzmarktregulierungssystems. Die zwischenstaatliche Zweckgesellschaft EFSF und das EU-Gemeinschaftsinstrument EFSM ermöglichten als »temporärer Euro-Schutzschirm« die kurz-

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html> (letzter Zugriff: 24.5.2017).

- 15 EFSF Framework Agreement (Consolidated Version), abrufbar unter: [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20111019\\_efs\\_f\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20111019_efs_f_framework_agreement_en.pdf) (letzter Zugriff: 24.5.2017).

- 16 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates in: Amtsblatt der EU, Nr. L 118 vom 12. Mai 2010.

- 17 Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 02. Februar 2012, abrufbar unter: [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203\\_-\\_esm\\_treaty\\_-\\_de.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_de.pdf) (letzter Zugriff: 24.10.2017).

- 18 Vgl. Holzinger / Schimmelfennig, Eurokrise und differenzierte Integration, aaO. (FN 7), S. 470-471; Schwarzer, Integration und Desintegration in der Eurozone, aaO. (FN 7), S. 189-202; Vgl. Bundesministerium der Finanzen, »Europäischer Stabilitätsmechanismus« in: BMF(Hg.): *Auf den Punkt. Informationen aus dem Bundesfinanzministerium, Auf dem Weg zur Stabilitätsunion Nr. 4*, Berlin August 2017, abrufbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2017-08-24-auf-den-punkt-4-europaeische-stabilitaetsmechanismen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2017-08-24-auf-den-punkt-4-europaeische-stabilitaetsmechanismen.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (letzter Zugriff: 24.10.2017), S. 1.

- 19 Vgl. Gerda Falkner, »The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings« in: *Journal of European Integration* 38, Nr. 3 (2016), S. 219-235, hier S. 220-221.

fristige Vergabe von Finanzhilfen an die finanzschwachen Mitglieder der Eurozone.<sup>20</sup> Diese provisorischen Finanzhilfelinstrumente wurden durch den dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus ESM abgelöst.<sup>21</sup> Die Ankaufprogramme der EZB (SMP, OMT, APP) sind keine neuen gesetzlichen Regelungen oder Institutionen, stellen jedoch unkonventionelle Maßnahmen der Geldpolitik als direkte Antwort auf die Krise des europäischen Währungsraumes dar.

Das zweite Kriterium ordnet die Maßnahmen nach ihrer Funktion bei der Krisenbearbeitung und unterscheidet diese in Maßnahmen des aktiven und des reaktiven Krisenmanagements.<sup>22</sup> Das aktive Krisenmanagement ist durch präventive Maßnahmen gekennzeichnet, die der Vermeidung potentieller Krisen und Krisenursachen dienen. Das reaktive Krisenmanagement zeichnet sich durch den ad-hoc-Charakter der Maßnahmen aus. Diese zielen auf die Bearbeitung und Lösung einer akuten Krise. Im Fall der europäischen Finanz- und Schuldenkrise sind somit Maßnahmen, die der Abwendung des Staatsbankrottes einiger Euro-Staaten oder des Auseinanderfallens der Eurozone dienen, von Maßnahmen zu unterscheiden, die die Vorwegnahme neuer finanz- und wirtschaftspolitischer Krisen der EU zum Ziel haben. Die Maßnahmen zur Intensivierung der haushaltspolitischen Überwachung und zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung sind somit dem aktiven Krisenmanagement zuzuordnen. Sie dienen der Verhinderung von finanz- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen, die zu neuen Krisen führen könnten. Diesen strukturellen Reformen stehen als Maßnahmen des reaktiven Krisenmanagements die unkonventionellen Ankaufprogramme der EZB sowie die temporären Finanzhilfelinstrumente EFSM und EFSF gegenüber. Diese ad-hoc-Maßnahmen dienten der kurzfristigen Krisenbearbeitung mit dem Ziel der Stabilisierung der Eurozone. Die Europäische Bankenunion und der ESM vereinen mit unterschiedlicher Gewichtung Elemente beider Krisenmanagementarten. Die Europäische Bankenunion ist mit der einheitlichen Bankenaufsicht eher dem aktiven Krisenmanagement zuzuordnen, während der ESM als Instrument zur kurzfristigen Vergabe von Finanzhilfen an Mitglieder der Eurozone eher als Maßnahme des reaktiven Krisenmanagements zu verstehen ist.<sup>23</sup>

20 Bundesministerium der Finanzen, Europäischer Stabilitätsmechanismus, aaO. (FN 18), S. 7.

21 Vgl. ebenda, S. 1-3. Dem ESM stehen als Instrumente zur Unterstützung finanzschwacher Euro-Staaten die an haushalts- und wirtschaftspolitische Konditionalitäten gebundenen Kreditvergabe, die vorsorglichen ESM-Finanzhilfen, die (direkte und indirekte) Bankenrekapitalisierung sowie Primär- und Sekundärmarktkäufe von Staatsanleihen des betroffenen ESM-Mitgliedes zur Verfügung.

22 Vgl. Timm Beichelt / Nicolai von Ondarza, »Von der Schulden- zur Integrationskrise? Euro-Krisenmanagement und europäische Integrationsdynamik« in: Timm Beichelt/Günter Verheugen (Hg.): *Die EU auf dem Weg zur Wirtschaftsregierung? Europäische Reaktionen auf die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise*, Frankfurt/Oder 2011, S. 15-21, hier S. 16-19.

23 Mit dem SRM, der zweiten Säule der Europäischen Bankenunion, und den Instrumenten des Einheitlichen Abwicklungsgremiums (Single Resolution Board) und des einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) wurden reaktive Kriseninstrumente für die Bankenabwicklung eingerichtet. Der ESM kann nach Artikel 14 des ESM-Vertrages als Präventivinstrument auch vorsorgliche Finanzhilfen an Mitgliedstaaten vergeben.

Das dritte Kriterium bezieht sich auf die Governance-Dimension der Maßnahmen.<sup>24</sup> Hierbei werden die Maßnahmen auf dem Governance-Kontinuum zwischen den Polen einer ausschließlich intergouvernementalen und einer ausschließlich supranationalen Politik verortet.<sup>25</sup> Zudem wird zwischen den beiden Phasen der Politikformulierung und der Politikumsetzung unterschieden. Bei der Politikformulierung orientiert sich die Verortung der Maßnahmen an den Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, die Gesetzgebung zu beeinflussen. Den Regelfall europäischer Gesetzgebung stellt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren dar, bei dem das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission (EU-Kommission) verhandeln und beschließen.<sup>26</sup> Bei Maßnahmen, die außerhalb des europäischen Primärrechts stehen, ist das Europäische Parlament nicht an der Politikformulierung beteiligt. Diese Maßnahmen besitzen somit einen ausschließlich intergouvernementalen Charakter.

Für die Phase der Politikumsetzung bilden die Verteilung der Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen zwischen den Organen der EU und die Durchgriffskompetenzen der europäischen Ebene auf nationale Politiken die zentralen Unterscheidungsmerkmale. Analog zur Beurteilung der Politikformulierung kann hierbei unterschieden werden, ob die Umsetzung der Maßnahmen auf zwischenstaatlicher Kooperation (Europäischer Rat, Rat) basiert, ob die supranationalen Organe allein zuständig sind (z.B. EZB) oder ob die Umsetzung im koordinativen Modus, also durch eine Kombination intergouvernementaler und supranationaler Governance, erfolgt.<sup>27</sup>

Mit dem Fiskalvertrag, dem Euro-Plus-Pakt, der EFSF und dem ESM wurden vier Maßnahmen außerhalb des europäischen Primärrechts verabschiedet. Diese unterscheiden sich in ihrer rechtlichen Natur.<sup>28</sup> Bei dem Euro-Plus-Pakt handelt es sich um eine freiwillige zwischenstaatliche Vereinbarung, die keine direkte Rechtsverbindlichkeit erzeugt. Die EFSF wurde auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung der Mitglieder der Eurozone als zwischenstaatliche Zweckgesellschaft eingerichtet. Der Fiskalvertrag und der ESM-Vertrag sind hingegen völkerrechtliche Verträge außerhalb des europäischen Primärrechts. Alle anderen Maßnahmen des europäischen Krisenmanagements wurden im europäischen Rechtsrahmen realisiert, wobei auch hier deutliche Unterschiede bei der Politikformulierung bestehen. Vier der Sixpack-Rechtsakte, das Twopack und die

24 Beichelt / Ondarza, Von der Schulden- zur Integrationskrise?, aaO. (FN 22), S. 19.; Mark Dawson, »The Legal and Political Accountability Structure of »Post-Crisis« EU Economic Governance« in: *Journal of Common Market Studies* 53, Nr. 5 (2015), S. 976-993.

25 Vgl. Alec Stone Sweet / Wayne Sandholtz, »European integration and supranational governance« in: *Journal of European Public Policy* 4, Nr. 3 (1997), S. 297-317, hier S. 302-303.

26 Vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 47-390, hier Artikel 294.

27 Vgl. Dawson, The Legal and Political Accountability Structure, aaO. (FN 24), S. 976-993; Fossum, Democracy and Legitimacy in the EU, aaO. (FN 3), S. 7.

28 Vgl. im Folgenden Max Vogel, »Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 10, Nr. 04 (2012), S. 459-491; Albrecht Weber, »Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion« in: *Zeitschrift Europarecht* 48, Nr. 4 (2013), S. 375-338.

Europäische Bankenunion wurden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren formuliert. Die restlichen zwei Sixpack-Rechtsakte wurden im Konsultationsverfahren verabschiedet. In diesen Fällen hatte das Europäische Parlament keine direkte Entscheidungsbefugnis.<sup>29</sup> Ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments wurden der EFSM sowie das Europäische Semester realisiert. Einen Sonderfall stellen die Ankaufprogramme der EZB dar. Als unabhängiges Organ der Geldpolitik zeichnet die EZB für die Geld- und Währungspolitik in der Eurozone alleinverantwortlich.<sup>30</sup> Die Formulierung und Umsetzung der Ankaufprogramme ist somit vollständig supranationalisiert. Die Umsetzung der restlichen Maßnahmen beruht auf dem koordinativen Modus. Gleichwohl bestehen bei dessen Ausgestaltung deutliche Unterschiede.<sup>31</sup>

Der Europäischen Bankenunion liegt eine weitgehend supranationale Steuerungslogik zugrunde. Diese wird nur dadurch beschränkt, dass der Rat auf Vorschlag der EU-Kommission gegen eine Bankenabwicklung votieren kann, wenn diese dem öffentlichen Interesse entgegensteht.<sup>32</sup> Der Euro-Plus-Pakt folgt hingegen einer weitgehend intergouvernementalen Steuerungslogik. Die EU-Kommission besitzt bei der Umsetzung des Euro-Plus-Pakts nur Monitoring-Kompetenzen und kann bei Nichteinhaltung der zwischenstaatlich vereinbarten Ziele keine Sanktionsverfahren einleiten.<sup>33</sup> Die restlichen Maßnahmen lassen sich in der Mitte des Governance-Kontinuums verorten. Zwar wurde mit den Rechtsaktpaketen (Sixpack, Twopack) und dem Fiskalvertrag die Position der EU-Kommission als supranationale Überwachungs- und Kontrollinstanz gestärkt, dennoch verbleiben die zentralen Entscheidungsbefugnisse, etwa über die Einleitung eines Verfahrens wegen übermäßigem Defizit oder übermäßigem makroökonomischen Ungleichgewichten in den intergouvernementalen Gremien (ECOFIN-Rat, Eurogruppe).<sup>34</sup>

Diese arbeitsteilige Governance-Struktur, die trotz weitreichender operativer Kompetenzen der EU-Kommission die politische Letztentscheidung bei den Mitgliedstaaten belässt, ist auch für die Finanzhilfelinstrumente prägend. Im Rahmen des ESM obliegt die grundsätzliche Entscheidung über die Vergabe von Finanzhilfen dem ESM-Gouverneursrat, dem die Euro-Finanzminister als Ratsmitglieder angehören. Bei den temporären Finanzhilfelinstrumenten EFSF und ESFM bildete der Rat in seiner Formation als Eurogruppe das zentrale Entscheidungsgremium. Für die Aushandlung, die

29 Bei dem Konsultationsverfahren besitzt das Europäische Parlament keine Vetorechte oder eigenständige Änderungskompetenzen, wird jedoch vom Rat angehört. Vgl. Europäisches Parlament: Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 8. Wahlperiode – Juli 2016, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=DE&reference=TOC#T2R7> (letzter Zugriff: 24.5.2017), hier Artikel 99 ff.

30 Vgl. Artikel 130 AEUV.

31 Vgl. Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure*, aaO. (FN 24), S. 978–980.

32 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 806/2014 EP/Rat, aaO. (FN 13), S. 6.

33 Vgl. Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 11. März 2011, Anlage 1 S. 11.

34 Vgl. Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure*, aaO. (FN 24), S. 983; Uwe Puetter, »Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise« in: *Politische Vierteljahresschrift* 56, Nr. 3 (2015), S. 406–429.



Tabelle 1: Systematisierung der Maßnahmen des europäischen Krisenmanagements

Maßnahme		Politikformulierung			Politikumsetzung		
		inter-gouvernemental	Mit-entscheidung EP	supra-national	inter-gouvernemental	koordinativ	supra-national
Aktives Krisenmanagement	Haushaltspolitische Überwachung						
	Sixpack*	X				X	
	Fiskalvertrag	X (außerhalb d. Primärrechts)				X	
	Twopack		X			X	
	Wirtschaftspolitische Steuerung						
	Europäisches Semester	X				X	
	Euro-Plus-Pakt	X (außerhalb d. Primärrechts)			X		
	Ungleichgewichtsverfahren**		X			X	
	Banken- und Finanzmarktregulierung						
	Europäische Bankenunion		X			X	
Reaktives Krisenmanagement	Geld- und Währungspolitik						
	Ankaufprogramme der EZB			X			X
	Europäische Finanzhilfen						
	EFSF	X (außerhalb d. Primärrechts)				X	
	EFSM	X				X	
	ESM	X (Art. 136 Absatz 3 AEUV)				X	

\* Verordnung EP/Rat 1173/2011; Verordnung EP/Rat 1175/2011; Verordnung Rat 1177/2011; Richtlinie Rat 2011/85/EU

\*\* Verordnung EP/Rat 1174/2011; Verordnung EP/Rat 1176/2011

Quelle: eigene Darstellung

Vereinbarung und die Überwachung der ökonomischen Anpassungsprogramme, die die Voraussetzung für den Erhalt der Finanzhilfen sind, ist hingegen die EU-Kommis-

sion in Zusammenarbeit mit der EZB und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zuständig.<sup>35</sup>

In Tabelle 1 sind die Maßnahmen des europäischen Krisenmanagements anhand der drei Unterscheidungskriterien systematisiert. Die Unterscheidung der Maßnahmen nach Politikbereichen (haushaltspolitische Überwachung, wirtschaftspolitische Steuerung etc.) ist horizontal in den fünf hervorgehobenen Zeilen abgetragen. Die Zuordnung der Maßnahmen zu den Kategorien des aktiven bzw. des reaktiven Krisenmanagements ist anhand der äußersten Spalte am linken Rand der Tabelle erkennbar. Die Klassifikation der Governance-Dimension bei der Politikformulierung und -umsetzung ist in den beiden zentralen Spalten der Tabelle abgebildet. Anhand der Kreuze kann je Maßnahme der konkrete Modus der Politikkoordination nachvollzogen werden. Ist eine Maßnahme in einer der beiden Politikphasen durch mehrere Governance-Modi gekennzeichnet, so erstreckt sich das Kreuz jeweils über die betreffenden Felder (z.B. Europäische Bankenunion).

Die Übersicht veranschaulicht die Vielfalt des Krisenmanagements der EU in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise, es werden aber auch grundlegende Strukturmuster erkennbar. Zunächst ist festzustellen, dass die Mehrzahl der Maßnahmen Instrumente des aktiven Krisenmanagements darstellen und dazu dienen, die WWU zu stabilisieren und zukünftig neue finanz- und wirtschaftspolitische Krisen zu verhindern. Die Differenzierung zwischen aktivem und reaktivem Krisenmanagement verläuft dabei weitgehend trennscharf entlang einzelner Politikbereiche. Die Maßnahmen zur Verbesserung der haushaltspolitischen Überwachung und der wirtschaftspolitischen Steuerung stellen Instrumente des aktiven Krisenmanagements dar, die geldpolitischen Ankaufprogramme und die temporären Finanzhilfeeinstrumente Maßnahmen des reaktiven Krisenmanagements. Wie bereits ausgeführt, weisen die Europäische Bankenunion und der ESM Elemente beider Formen des Krisenmanagements auf. Sie sind in der Tabelle jedoch jeweils gemäß ihrer hauptsächlichen Funktion verortet.

Bei der Politikformulierung ist eine Dominanz intergouvernementaler Strategien erkennbar. Sechs der elf Maßnahmen wurden intergouvernemental verhandelt und verabschiedet, davon vier Fälle außerhalb des europäischen Primärrechts. Der ESM ist unter diesen vier Maßnahmen ein Sonderfall, da er auf dem im einfachen Vertragsveränderungsverfahren neu eingefügten Artikel 136 Absatz 3 AEUV basiert, der die Errichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus für die Staaten der Eurozone ermöglicht. Im Unterschied zur EFSF, dem Euro-Plus-Pakt und dem Fiskalvertrag ist der ESM, auch wenn er neben dem europäischen Primärrecht steht, somit zumindest direkt aus diesem abgeleitet.

Bei der Politikumsetzung dominiert die koordinative Methode, wobei der Grad an supranationaler Autorität zwischen den Maßnahmen variiert. Stabile, phasenübergrei-

35 Vgl. Puetter, *Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel*, aaO. (FN 34), S. 422; Claudia Wiesner, »Demokratie und Gewaltenteilung in der Euro-Finanzhilfenpolitik« in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hg.): *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU. Neu, anders – oder weniger legitim?* in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, Sonderheft Nr. 1 (2016), S. 231–247, hier S. 237.

fende Politikmuster lassen sich bei den Ankaufprogrammen der EZB und bei den Finanzhilfseinstrumenten identifizieren, während die Modalitäten der Politikformulierung und -umsetzung bei den Maßnahmen des aktiven Krisenmanagements mitunter stark variieren. Als Konsequenz dieser Betrachtung ist davon auszugehen, dass aufgrund der unterschiedlichen Zielstellungen und strukturellen Merkmale der Maßnahmen auch deren demokratischen Defizite unterschiedlichen Ausmaßes und verschiedentlich gelagert sind.

### *Die demokratischen Legitimitätsdefizite des europäischen Krisenmanagements*

In den Debatten um die demokratische Legitimität der EU lassen sich idealtypisch zwei demokratiethoretische Positionen unterscheiden: Die erste Position versteht die EU als zwischenstaatliches Regulierungsregime, das sich über effektive Problemlösung (Output-Legitimität) regulativer Politikbereiche und die vielfältigen checks and balances im Entscheidungsprozess legitimiert.<sup>36</sup> Die zweite Position versteht die EU als politisches Mehrebenensystem, deren Politik durchaus weitreichende (re-)distributive Wirkung erzeugt, ohne jedoch auf der Input-Seite vollständig über die gesellschaftlichen (europäischer Demos, europaweite politische Debatten) und institutionellen Voraussetzungen (europäische Parteien) für eine legitime Herrschaftsausübung zu verfügen. In diesem demokratiethoretischen Spannungsfeld bewegt sich – unter verschärften Bedingungen – das Krisenmanagement der EU in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise.

Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf die demokratischen Defizite der Input-Dimension europäischer Politik, wohlwissend, dass das europäische Krisenmanagement auch hinsichtlich der Output-Legitimität kritisiert wird.<sup>37</sup> Da die Herstellung von Output-Legitimität jedoch nicht zwingend an die Normen, Prinzipien und Verfahren rechtsstaatlicher Demokratie gebunden ist, wird diese Legitimitätsdimension im Folgenden nicht weitergehend betrachtet.<sup>38</sup>

- 36 Vgl. im Folgenden Klaus Höreth / Dennis-Jonathan Mann, »Die Legitimitätsfrage als Zug- oder Gegenkraft im europäischen Integrationsprozess« in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hg.): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*. Baden-Baden 2013, S. 89-116, hier S. 96-103 sowie Fritz W. Scharpf, »Legitimität im europäischen Mehrebenensystem« in: *Leviathan* 37, S. 244-280, hier S. 248-250.
- 37 Vgl. für einen Überblick u.a. Klaus Busch, »Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund« in Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *FES Internationale Politikanalyse*, Berlin 2012; Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Bonn 2013, Kapitel 3; Fritz W. Scharpf, »The Costs of Non-Disintegration: The Case of the European Monetary Union« in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hg.): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2013, S. 165-184; Hans-Jürgen Bieling »Das Projekt der Euro-Rettung und die Widersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20, Nr. 1 (2013), S. 89-103.
- 38 Vgl. Merkel, Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung?, aaO. (FN 5), S. 28-29; Eisentraut, Autokratien, Demokratien und die Legitimität, aaO. (FN 6), S. 14-16.

Ausgehend von den in Tabelle 1 dargestellten Ergebnissen sind drei demokratische Legitimitätsdefizite zu diagnostizieren, die in den politikwissenschaftlichen Debatten seit Beginn der europäischen Finanz- und Schuldenkrise prominent diskutiert wurden:

- die Exekutivdominanz bei der Politikformulierung und der Aufbau intergouvernementaler Parallelstrukturen,
- die Schwächung der parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollrechte bei der Politikumsetzung,
- die Überdehnung der primärrechtlichen Kompetenzen und die Delegation politischer Aufgaben an nicht-mehrheitsgebundene Akteure.<sup>39</sup>

Tatsächlich stehen diese Defizite in Beziehung zueinander, da beispielsweise eine stärkere Dominanz der intergouvernementalen Organe der EU eine Schwächung des Europäischen Parlaments bereits impliziert. Zum besseren Verständnis und für den Vergleich der einzelnen Maßnahmen werden sie im Folgenden dennoch getrennt voneinander betrachtet.

### *Exekutivdominanz bei der Politikformulierung und Aufbau intergouvernementaler Parallelstrukturen*

Die Gesetzgebung der EU speist sich aus einer mittelbaren (Rat) und einer unmittelbaren Legitimationsquelle (Europäisches Parlament) und ist durch das Initiativrecht der EU-Kommission gekennzeichnet. Die Diagnose einer zunehmenden Exekutivdominanz bezieht sich auf die in der Krise vollzogene Abkehr von dem Prinzip der gemeinschaftlichen Beschlussfassung (Gemeinschaftsmethode) und den damit verbundenen hohen Konsenserfordernissen zugunsten einer stärkeren zwischenstaatlichen Koordination (Unionsmethode).<sup>40</sup> Aus demokratietheoretischer Warte ist diese Strategie kritikwürdig, da politische Entscheidungen dem öffentlich Raum entzogen und so Gegenstand von »geheimen Sitzungen und Verhandlungen der Regierungen« werden, »über die oftmals kaum belastbare Informationen nach außen dringen«.<sup>41</sup> Dieser in der Krise dominante Modus der »Gipfeldiplomatie« führte wiederholt dazu, dass gesamteuropäische Lösungen und wechselseitiger Interessenausgleich hinter das Erzielen sichtbarer politischer Erfolge für die heimische Bevölkerung zurücktrat.<sup>42</sup> Mit Hilfe der Unionsmethode wurde der Aufbau intergouvernementaler Parallelstrukturen, die neben dem europäischen Primärrecht stehen, vorangetrieben und es wurden Maßnahmen durchgesetzt, die innerhalb des europäischen Rechtsrahmens in dieser Weise nicht realisierbar gewesen wären.

39 Vgl. für einen Überblick Habermas, Für ein starkes Europa, aaO. (FN 1), S. 89-90; Rittberger / Schimmelfennig, Kontinuität und Divergenz, aaO. (FN 4), S. 399-401; Fossum, Democracy and Legitimacy in the EU, aaO. (FN 3), S. 5-8.

40 Vgl. Manuel Sarrazin / Sven-Christian Kindler, »Brücke sehen und sterben« – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode«, in: *integration* 35, Nr. 3 (2012), S. 213–222.

41 Vgl. ebenda, S. 217.

42 Vgl. ebenda, S. 220.

Diese Parallelstrukturen sind dadurch gekennzeichnet, dass in den Vertragswerken und Vereinbarungen im Wege der Organleihe auf die europäischen Institutionen zurückgriffen wird, ohne jedoch den Regelungen der europäischen Verträge zu unterliegen.<sup>43</sup> Dementsprechend konnte bereits bei der Politikformulierung auf eine formelle Beteiligung des Europäischen Parlaments verzichtet werden. Durch den von den Regierungen der Mitgliedstaaten forcierten Einsatz zwischenstaatlicher Vereinbarungen und völkerrechtlicher Verträge wurde die Umgehungsstrategie parlamentarischer Mitwirkung aber auch auf die nationale Ebene ausgeweitet. Diese Maßnahmen sind somit durch eine doppelte Abschottung parlamentarischer Beteiligung bei der Politikformulierung gekennzeichnet.<sup>44</sup> Von den sechs in Tabelle 1 als intergouvernemental identifizierten Maßnahmen trifft dies auf den Fiskalvertrag, den Euro-Plus-Pakt, die EFSF und den ESM zu. So beanstandete das Bundesverfassungsgericht die Verletzung der Informationsrechte des deutschen Bundestages bei den Verhandlungen um den ESM, da dem Parlament keine ausreichenden Möglichkeiten für die Kontrolle der Bundesregierung bei den Vertragsverhandlungen und für die Prüfung der Vertragsinhalte zur Verfügung standen.<sup>45</sup> Zwar wurden auch das Europäische Semester und die Eckpfeiler der Europäischen Bankenunion durch den Europäischen Rat festgelegt, beide Maßnahmen anschließend jedoch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. In diesen Fällen von einer Exekutivdominanz bei der Maßnahmenformulierung zu sprechen, wäre daher verfehlt.

### *Schwächung der parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollrechte bei der Politikumsetzung*

Die WWU ist durch eine asymmetrische institutionelle Architektur gekennzeichnet.<sup>46</sup> Sie besteht aus einer supranationalen währungspolitischen Säule und einer intergouvernementalen wirtschaftspolitischen Säule. Um die Wirksamkeit der neuen Economic Governance zu erhöhen, wurden auf Kosten der parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollrechte exekutive und technokratische Politikmuster gestärkt.<sup>47</sup> Die neuen haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachungs- und Regelungsverfahren (Six-pack, Twopack) im Rahmen des Europäischen Semesters erlauben der EU-Kommission gegenüber den nationalen Haushaltsplanungen »präventiv, kontrollierend und kor-

43 Vgl. Wiesner, Demokratie und Gewaltenteilung in der Euro-Finanzhilfenpolitik, aaO. (FN 35), S. 234.

44 Vgl. Rittberger / Schimmelfennig, Kontinuität und Divergenz, aaO. (FN 4), S. 400.

45 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11 – Rn. (1-172), abrufbar unter [http://www.bverfg.de/e/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bverfg.de/e/es20120619_2bve000411.html) (letzter Zugriff: 24.10.2017). Im gleichen Verfahren wurde auch die unzureichende Informationspolitik der Bundesregierung bei der Ausgestaltung des Euro-Plus-Paktes gerügt.

46 Vgl. Busch, Scheitert der Euro?, aaO. (FN 37), S. 4.

47 Vgl. Berthold Rittberger / Thomas Winzen, »Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 56, Nr. 3 (2015), S. 430-456, hier S. 430; Dawson, The Legal and Political Accountability Structure, aaO. (FN 24), S. 988-989.

rektiv tätig [zu] werden«.<sup>48</sup> Stellt die EU-Kommission bei der Prüfung der Haushaltsentwürfe einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Defizit- und Schuldenabbauregel des reformierten SWP fest, dann kann sie den betreffenden Staat dazu auffordern, einen überarbeiteten Haushaltsentwurf vorzulegen. Der Fiskalvertrag senkt durch die verfassungsrechtliche Verankerung der ›Schuldenbremse‹ die Hürden für die Sanktionierung von Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin und begrenzt somit den Handlungsspielraum der nationalen Parlamente.<sup>49</sup> Im Fall des Euro-Plus-Pakts werden zwischen den Regierungen der teilnehmenden Staaten wirtschaftspolitische Reformziele vereinbart. Diese sind zwar nicht bindend, können aber ohne parlamentarische Beteiligung forciert werden. Mit diesen Maßnahmen wird somit offensichtlich in die Budgethoheit der nationalen Parlamente eingegriffen und deren wirtschafts- und fiskalpolitische Zuständigkeit beschnitten.<sup>50</sup> Am deutlichsten wird der Kompetenzverlust der nationalen Parlamente jedoch bei den reaktiven Maßnahmen der Euro-Finanzhilfepolitik sichtbar. Wie Deubner richtigerweise herausgearbeitet hat, besteht diese Kompetenzbeschneidung nicht darin, dass die Parlamente in den Programmländern für den Erhalt von Finanzmitteln den Sparauflagen der Gläubiger zustimmen mussten, sondern, dass die Gläubiger auch »die Wahl und Art der Instrumente inklusive des Haushaltsplans, des Schuldenabbaus und der Wirtschaftspolitik« weitgehend der parlamentarischen Entscheidung entzogen haben.<sup>51</sup> Auf Gläubigerseite zeigt sich der Kompetenzverlust in der unzureichenden parlamentarischen Information und Beteiligung bei der Verhandlung der Hilfsprogramme und bei der Vergabe der Finanzhilfen.<sup>52</sup> Für das Europäische Parlament muss die Kritik der Schwächung von Mitwirkungsrechten für die Phase der Maßnahmenumsetzung zurückgewiesen werden, da das Europäische Parlament auch vor der Reform des SWP keinerlei Steuerungs- oder Entscheidungskompetenzen in diesem Feld besaß.<sup>53</sup> Vielmehr ist das Defizit also darin zu sehen, dass im Rahmen des Europäischen Semesters, des Fiskalvertrages und der Euro-Finanzhilfen nicht auch die operativen Kompetenzen des Europäischen Parlaments gestärkt wurden, um somit die Schwächung der nationalen Parlamente zu kompensieren.<sup>54</sup>

48 Habermas, Für ein starkes Europa, aaO. (FN 1), S. 90.

49 Vgl. Rittberger / Winzen, Parlamentarismus nach der Krise, aaO. (FN 47), S. 434.

50 Vgl. Christian Deubner, »Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?« in: *integration* 37, Nr. 1 (2014), S. 21–44S, hier S. 24 ff.; Rittberger / Winzen, Parlamentarismus nach der Krise, aaO. (FN 47), S. 430.

51 Vgl. Deubner, Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?, aaO. (FN 50), S. 26.

52 Vgl. Rittberger / Winzen, Parlamentarismus nach der Krise, aaO. (FN 47), S. 436.

53 Vgl. Deubner, Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?, aaO. (FN 50), S. 28. Durch das Sixpack wurde der ›Wirtschaftliche Dialog‹ als neues Instrument eingeführt, das den Dialog zwischen den Organen der EU fördern und die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament erhöhen soll. Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates, Amtsblatt der EU, Nr. L 306, S. 37.

54 Vgl. Deubner, Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?, aaO. (FN 50), S. 29.

*Überdehnung der primärrechtlichen Kompetenzen und Delegation politischer Aufgaben an nicht-mehrheitsgebundene Akteure*

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bedarf jede Kompetenzerweiterung der EU einer primärrechtlichen Grundlage.<sup>55</sup> Die europäischen Organe besitzen keine Kompetenz-Kompetenz, können also nicht eigenmächtig ihren Handlungsbe- reich erweitern. In der europäischen Finanz- und Schuldenkrise ist die Überdehnung der primärrechtlich definierten Kompetenzen der Unionsorgane gleich mehrfach zu beobachten. Zwar haben bisher weder nationale Verfassungsgerichte noch der Euro- päische Gerichtshof (EuGH) einen grundsätzlichen Verstoß gegen die europäischen Verträge festgestellt, jedoch wurden von den Gerichten Bedingungen definiert, um die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Primärrecht sicherzustellen. An dieser Stelle kann keine detaillierte Rekonstruktion der komplexen rechtstheoretischen Argumen- tationsketten erfolgen, letztlich wurden im Kern jedoch drei europarechtliche Präze- denzfälle verhandelt:

Im Fall der Euro-Finanzhilfen EFSF und EFSM wurde die Vereinbarkeit mit Arti- kel 125 AEUV, der die Haftung der EU und ihrer Mitglieder für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten ausschließt (No-Bailout-Klausel), angezweifelt.<sup>56</sup> Bei der Ein- richtung des EFSM wurde versucht, das Haftungsverbot mit der Argumentation auf Grundlage des Artikels 122 Absatz 2 AEUV, der Finanzhilfen der Union an Mitglied- staaten im Fall von Katastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen ermöglicht, zu umgehen.<sup>57</sup> Bei der EFSF erfolgte die Umgehung auf Basis des Rechtscharakters als selbständige Zweckgesellschaft, für die die Mitgliedstaaten zwar die Gewährleistung der Refinanzierung übernahmen, die Finanzhilfen aber direkt von der EFSF an den be- troffenen Mitgliedstaat vergeben wurden.<sup>58</sup> Diese in der Literatur vielfach als fragwür- dig bewertete Strategie wurde für die Einrichtung des dauerhaften ESM von den Mit- gliedstaaten versucht, durch die Änderung des Artikels 136 AEUV primärrechtlich ab- zusichern.<sup>59</sup>

Im Fall des OMT-Programms der EZB stand eine mögliche primärrechtswidrige Umgehung des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung nach Art. 123 Absatz 1 AEUV im Raum.<sup>60</sup> In seinem Urteil vom 15. Juni 2015 entschied der EuGH, dass der

55 Vgl. Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) in: Amtsblatt der EU, Nr. 326 vom 26.10.2012, S. 13-45, hier: Artikel 5.

56 Vgl. beispielsweise Vogel, Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, aaO. (FN 28), S. 459-491.

57 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates in: Amtsblatt der EU, Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1.

58 Vgl. Vogel, Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, aaO. (FN 28), S. 480.

59 Vgl. u.a. Vogel, Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, aaO. (FN 28) S. 479 ff.; Weber, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, aaO. (FN 28), S. 381.

60 Vgl. Vogel, Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, aaO. (FN 28), S. 488-490; Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13 – Rn. (1-24), abrufbar unter [http://www.bverfg.de/e/rs20140114\\_2bvr272813.html](http://www.bverfg.de/e/rs20140114_2bvr272813.html) (letzter Zugriff: 24.5.2017).

Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt mit dem Ziel der Einheitlichkeit und ordnungsgemäßen Transmission der Geldpolitik nicht die währungspolitischen Befugnisse der EZB überschreite.<sup>61</sup> Auch verstoße das OMT-Programm nicht gegen das Verbot der monetären Finanzierung nach Art. 123 Absatz 1 AEUV, da der Erwerb auf dem Sekundärmarkt an bestimmte Garantien (Mindestfrist zwischen Emission und Ankauf, Begrenzung des Ankaufs bei Erreichung der Programmziele) gebunden sei, die einer Wirkung wie bei einem unmittelbaren Erwerb von Staatsanleihen auf dem Primärmarkt entgegenstünden.<sup>62</sup>

Im Fall des Sixpacks wurde in Frage gestellt, inwieweit Artikel 136 AEUV eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Ausweitung der wirtschaftspolitischen Überwachungs- und Sanktionskompetenzen darstellt. Nach Absatz 1 des Artikels sind die Grenzen der Kompetenzerweiterung eng definiert, da diese nur in Übereinstimmung mit den in Artikel 121 und 126 AEUV definierten Verfahren erlassen werden können. Einige Stimmen qualifizieren daher die Einführung des Ungleichgewichtsverfahrens, das auf neuen Entscheidungsverfahren basiert und der EU-Kommission erweiterte wirtschaftspolitische Sanktions- und Überwachungskompetenzen überträgt, als primärrechtlich nicht zulässig.<sup>63</sup>

In allen drei Fällen verbindet sich mit der Kritik an der fehlenden Rechtmäßigkeit (Legalitätsdefizit) die Forderung nach der Verbesserung der demokratischen Rechenschaftspflicht (»accountability«). Bei dem Ungleichgewichtsverfahren zeigt sich das »accountability gap« darin, dass die EU-Kommission eigenständig und letztlich sehr willkürlich auf Grundlage des Warnmechanismus-Berichts entscheiden kann, wann sie vertiefte Länderanalysen (In-depth Reviews) in einem Mitgliedstaat initiiert oder wann sie ein Ungleichgewicht als übermäßig charakterisiert.<sup>64</sup> Die Indikatoren und Schwellenwerte zur Prüfung makroökonomischer Ungleichgewichte werden dabei ohne ein Mitbestimmungsrecht anderer europäischer Organe allein durch die EU-Kommission entwickelt.<sup>65</sup>

Bei den europäischen Finanzhilfen ist die fehlende demokratische Legitimation der Troika aus EU-Kommission, IWF und EZB hervorzuheben.<sup>66</sup> Laut ESM-Vertrag ist

61 Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 16. Juni 2015, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 46 ff.

62 Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 16. Juni 2015, Rn. 100 ff.

63 Vgl. beispielsweise Weber, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, aaO. (FN 28), S. 378; Lukas Oberndorfer, »Der neue Konstitutionalismus in der Europäischen Union und seine autoritäre Re-Konfiguration. WWU 2.0, New Economic Governance und Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit« in: Hans-Jürgen Bieling / Martin Große Hüttmann (Hg.), *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Wiesbaden 2016, S. 177–200, hier S. 193–194.

64 Vgl. Dawson: The Legal and Political Accountability Structure, aaO. (FN 24), S. 986–988; Oberndorfer, Der neue Konstitutionalismus in der Europäischen Union, aaO. (FN 63), S. 189–191.

65 Oberndorfer, Der neue Konstitutionalismus in der Europäischen Union, aaO. (FN 63), S. 190.

66 Vgl. Wiesner, Demokratie und Gewaltenteilung in der Euro-Finanzhilfenpolitik, aaO. (FN 35), S. 237–238.



die Troika – wie auch bereits bei den temporären Finanzhilfen EFSF und EFSM – für die Aushandlung, die Vereinbarung und die Überwachung der ökonomischen Anpassungsprogramme zuständig. Die Anpassungsprogramme betreffen in der Regel alle nationalen Politikbereiche, selbst diese, in denen die EU keine genuinen Rechtsetzungs- und Regelungskompetenzen (Lohn- und Tarifpolitik, Rentenpolitik) hat. Die Handlungskompetenzen und die Rechenschaftspflicht der Troika wurden dabei weder in den temporären Finanzhilfeinstrumenten noch im ESM-Vertrag selbst ausreichend formalisiert.<sup>67</sup> Auch wenn die Letztentscheidung über die Vergabe von Finanzhilfen dem ESM-Gouverneursrat obliegt und somit bei Regierungen der Eurozone verbleibt, werden damit wesentliche politische Aufgaben der Maßnahmenumsetzung außerhalb der europäischen Rechtsordnung von einem politisch nicht-rechenschaftspflichtigen Agenten vollzogen. Erst durch die Twopack-Verordnungen wurde versucht, das Handeln der EU-Kommission und der EZB im Rahmen der Troika auf eine sekundärrechtliche Grundlage zu stellen.<sup>68</sup> Diese sekundärrechtliche Fixierung löst die Transparenz- und Verantwortlichkeitsdefizite der Troika jedoch nicht auf.<sup>69</sup>

Als Mitglied der Troika tritt die EZB aus ihrer eigentlichen Funktion als unabhängiges Organ der Geldpolitik heraus.<sup>70</sup> Diese Politisierung der EZB birgt die Gefahr von Interessenkonflikten und erhöhter Intransparenz. Plastisch wird dies, wenn man sich verdeutlicht, dass die EZB im Rahmen der Ankaufprogramme bereits in großem Stil Staatsanleihen von Mitgliedstaaten erworben hat, in denen sie gleichzeitig als Teil der Troika die makroökonomischen Strukturprogramme aushandelte und überwachte. Mit Errichtung der Europäischen Bankenunion, in der die EZB als zentrale Bankenaufsichtsbehörde auch Aufgaben der Eingriffsverwaltung (Erteilung von Banklizenzen, Beaufsichtigung der Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen) wahrnimmt, wird das Problem weiter verschärft.<sup>71</sup> Ein neues Verantwortlichkeitsdefizit ergibt sich aus der Europäischen Bankenunion jedoch nicht, da die EZB in ihrer Rolle als oberste Bankenaufsichtsbehörde gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat rechenschaftspflichtig ist.<sup>72</sup>

67 Vgl. ebenda.

68 Vgl. Oberndorfer, Der neue Konstitutionalismus in der Europäischen Union, aaO. (FN 63), S. 187.

69 Vgl. Michael Ioannidis, »EU Financial Assistance Conditionality after “Two Pack”« in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 74, 2014, S. 61-104, hier S. 104.

70 Vgl. Ulrich Hufeld, »Staatsleistungen der Eurozone« in: Hans-Jürgen Bieling / Martin Große Hüttmann (Hg.), *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Wiesbaden 2016, S. 177-200, hier S. 143.

71 Vgl. ebenda.

72 Vgl. Europäische Zentralbank – Bankenaufsicht: Rechenschaftspflicht, abrufbar unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/accountability/html/index.de.html> (letzter Zugriff: 24.5.2017).

### Die demokratischen Defizite der Maßnahmen im Überblick

In Tabelle 2 sind die Analyseergebnisse zu den demokratischen Defiziten der Maßnahmen zusammengefasst. Der Aufbau der Tabelle ist weitgehend identisch mit Tabelle 1. Anstatt der Governance-Dimension sind in den Spalten nun jedoch die drei diagnostizierten Demokratiedefizite abgebildet. Anhand der Kreuze werden die Demokratiedefizite der einzelnen Maßnahmen sichtbar.

Tabelle 2: Übersicht über die diagnostizierten Demokratiedefizite des Krisenmanagements in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise

Maßnahme	Exekutivdominanz bei der Politikformulierung und Aufbau intergouvernementaler Parallelstrukturen	Fehlende parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollrechte bei der Politikimplementierung	Überdehnung der primärrechtlichen Kompetenzen/Delegation politischer Aufgaben an nicht-mehrheitsgebundene Akteure
Aktives Krisenmanagement	Haushaltspolitische Überwachung		
	Sixpack*	X	
	Fiskalvertrag	X	
	Twopack	X	X
	Wirtschaftspolitische Steuerung		
	Europäisches Semester	X	
	Euro-Plus-Pakt	X	
	Ungleichgewichtsverfahren**	X	X
	Banken- und Finanzmarktregulierung		
	Europäische Bankenunion		
Reaktives Krisenmanagement	Geld- und Währungspolitik		
	Ankaufprogramme der EZB		X
	Europäische Finanzhilfen		
	EFSF	X	X
	EFSM	X	X
	ESM	X	X
* Verordnung EP/Rat 1173/2011; Verordnung EP/Rat 1175/2011; Verordnung Rat 1177/2011; Richtlinie Rat 2011/85/EU			
** Verordnung EP/Rat 1174/2011; Verordnung EP/Rat 1176/2011			

Quelle: Eigene Darstellung

Die Analyseergebnisse bestätigen das Bild der Exekutivdominanz und technokratischen Ausrichtung des europäischen Krisenmanagements. Wie zu erwarten, variieren die Ursachen und Muster der demokratischen Legitimitätsdefizite der einzelnen Maßnahmen. Mit Ausnahme der Europäischen Bankenunion weisen alle anderen Maßnahmen zumindest eines der drei diskutierten Demokratiedefizite auf. Den Finanzhilfen-

strumenten EFSF und ESM lassen sich dabei alle drei Defizite zuordnen. Der EFSM, der Euro-Plus-Pakt, der Fiskalvertrag, das Twopack und das Ungleichgewichtsverfahren sind durch zwei der drei Defizite gekennzeichnet. Im Vergleich zu den strukturellen Merkmalen zeigen sich somit wesentlich stärkere Unterschiede zwischen den Politikbereichen, da beispielsweise die Instrumente der Finanzhilfepolitik eine geringere demokratische Legitimität aufweisen als etwa die Ankaufprogramme der EZB oder die Europäischen Bankenunion.

Bemerkenswert ist die unterschiedliche Häufigkeit, mit der die drei demokratischen Legitimitätsdefizite auftreten. Unzureichende parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollrechte bei der Politikumsetzung sind bei neun der elf untersuchten Maßnahmen festzustellen, während die anderen beiden Defizite nur bei circa der Hälfte der Maßnahmen vorzufinden sind. Unterscheidet man die demokratischen Defizite der Maßnahmen nach ihrem Auftreten im europäischen Politikprozess, dann wird deutlich, dass überwiegend die Phase der Politikumsetzung betroffen ist. Besonders bei der Umsetzung der Maßnahmen sind die parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollrechte eingeschränkt bzw. sind Aufgaben an technokratische Akteure (EU-Kommission, EZB, Troika) delegiert worden.

Aus dieser Beobachtung lassen sich zwei weitere Erkenntnisse ableiten: (1) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren garantiert nicht zwangsläufig eine demokratisch legitimere Ausgestaltung einer Maßnahme. Schließlich war das Europäische Parlament intensiv an der Verabschiedung der Sixpack- und Twopack-Rechtsakte beteiligt, dennoch ist es ihm nicht gelungen, die eigenen Kontroll- und Beteiligungskompetenzen im Rahmen des Europäischen Semesters stärker auszubauen. Vielmehr wurden exekutivlastige und technokratische Politikmuster zur Stärkung der Durchgriffsmöglichkeiten der EU auf die nationale Ebene mitgetragen. (2) Weiterhin ist festzustellen, dass sich die demokratischen Defizite der einzelnen Maßnahmen wechselseitig beeinflussen. Besonders deutlich wird dies am Rollenkonflikt der EZB, die einerseits als unabhängiges Organ der Geldpolitik und andererseits als quasi-politischer Akteur im Rahmen der Troika auftritt. Die Reformvorschläge zur Steigerung der demokratischen Legitimität des europäischen Krisenmanagements haben diese differenzierten Problemlagen zu berücksichtigen, sollen sie sich als wirkungsvoll erweisen.

### *Lösungsvorschläge zur Steigerung der demokratischen Legitimität europäischer Governance*

Neben der Steigerung der Effektivität und Effizienz europäischer (Krisen-) Governance gilt die Verbesserung der demokratischen Legitimität als zweite Notwendigkeit, um die Zukunftsfähigkeit der EU sicherzustellen und das lädierte Vertrauen der europäischen Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen.<sup>73</sup> Drei Vorschläge zur Steigerung der demokratischen Legitimität der WWU dominieren dabei die Reformdebatte:

73 Vgl. Schmidt, *The New EU Governance*, aaO. (FN 2), S. 14.

- die Verbesserung der supranationalen Governance durch die Stärkung der Beteiligungs- und Entscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments,
- der stärkere Einbezug der nationalen Parlamente in die europäischen Entscheidungsprozesse,
- die Gründung einer ›echten‹ Wirtschaftsregierung für die Eurozone.<sup>74</sup>

Auffällig ist hierbei, dass die Lösungsvorschläge in der Regel nur sehr allgemein skizziert werden, ohne darauf Bezug zu nehmen, welche demokratischen Defizite der reformierten WWU dadurch gelöst oder zumindest vermindert werden können. Wie also würden die diagnostizierten Defizite des europäischen Krisenmanagements, die bereichs- und phasenbezogen zwischen den Maßnahmen variieren, durch diese Vorschläge konkret beeinflusst? Im Folgenden sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige wesentliche Feststellung skizziert werden.

### *Stärkung der Beteiligungs- und Entscheidungskompetenzen des Europäischen Parlaments*

Die Stärkung der Beteiligungs- und Entscheidungskompetenzen des Europäischen Parlaments gehört zu den prominentesten Vorschlägen in der Debatte um die Verbesserung der demokratischen Legitimität der neuen WWU. Derzeit besitzt das Europäische Parlament weder im Rahmen des Europäischen Semesters noch bei den Finanzhilfeinstrumenten effektive Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Bei den haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinations- und Überwachungsverfahren beschränken sich die Kompetenzen auf Informations- und Anhörungsrechte (Wirtschaftspolitischer Dialog), im ESM-Vertrag wird das Europäische Parlament bezeichnenderweise gar nicht erst erwähnt. Um die Beteiligungs- und Kontrollrechte im Rahmen des Europäischen Semesters zu stärken, wäre beispielsweise denkbar, dass das Parlament an der Erstellung der Jahreswachstums- und Warnmechanismusberichte und an den länderspezifischen Empfehlungen beteiligt wird.<sup>75</sup> Dies würde die Rechenschaftspflicht der EU-Kommission gegenüber dem Parlament erhöhen und eine aktive Mitgestaltung – zum Beispiel bei der Entwicklung der Indikatoren für Prüfung makroökonomischer Ungleichgewichte – ermöglichen. Schwieriger gestaltet sich die Stärkung der parlamentarischen Kontroll- und Beteiligungskompetenzen im Rahmen des ESM, da dieser auf einem zwischenstaatlichen Vertrag beruht und eine formelle Rückbindung an das Europäische Parlament, etwa als Teil der Haushaltsbehörde der EU, nicht notwendig ist.<sup>76</sup> Die im Twopack verankerten Berichtspflichten gegenüber dem Parlament bei der Verhandlung und Überprüfung der ökonomischen Anpassungsprogramme zeigen je-

74 Vgl. für einen Überblick: Fossum, *Democracy and Legitimacy in the EU*, aaO. (FN 3), S. 12 ff.

75 Vgl. Valentin Kreiinger, *National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area*, Studies and Reports No.110, Jacques Delors Institut – Berlin 2016, hier S. 57–58.

76 Vgl. Schwarzer, *Integration und Desintegration in der Eurozone*, aaO. (FN 7), S. 197–198.

doch die Möglichkeit auf, dass das Europäische Parlament stärker als bisher am Programm-Monitoring beteiligt werden könnte.

Bis auf den EFSM und die Ankaufprogramme der EZB wurden alle innerhalb des europäischen Rechts formulierten Maßnahmen (Sixpack, Twopack, Europäische Bankenunion) unter intensiver Beteiligung des Europäischen Parlaments verabschiedet. Dass die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Politikformulierung nicht zwangsläufig ein Garant für eine hohe demokratische Legitimität ist, wurde im vorherigen Abschnitt herausgearbeitet. Dies gilt umso mehr, so lange sich das Europäische Parlament bei der Gesetzgebung nicht auf eine ungebrochene »kollektive Identitäts-Stützung« durch die europäische Bevölkerung(en) berufen kann.<sup>77</sup> Das demokratische Legitimitätsdefizit bei der Politikformulierung zeigt sich jedoch nicht vorrangig in der begrenzten Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung, sondern in der grundsätzlichen Umgehung der im europäischen Primärrecht vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren durch zwischenstaatliche Verträge (Fiskalvertrag, ESM) und Vereinbarungen (Euro-Plus-Pakt).<sup>78</sup> Dieser Weg steht den Mitgliedsstaaten als originären Völkerrechtssubjekten auch weiterhin offen und kann durch die Stärkung des Europäischen Parlaments innerhalb der europäischen Governance allein nicht eingefangen werden. Für die Behebung der konkreten demokratischen Defizite bei der Politikformulierung ist der Vorschlag somit nur bedingt geeignet.

### *Stärkerer Einbezug der nationalen Parlamente in die europäischen Entscheidungsprozesse*

Dieser Ansatz stellt gewissermaßen das Pendant zu dem zuvor diskutierten Reformvorschlag für die nationalstaatliche Ebene dar und ist mit dem Ziel verbundenen, die Kontroll- und Mitwirkungskompetenzen der nationalen Parlamente in der EU zu erhöhen. Bei den Maßnahmen, die nach dem europäischen Gesetzgebungsverfahren unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments auf den Weg gebracht wurden, besteht im Regelfall kein zusätzlicher Bedarf an einer stärkeren nationalen Parlamentsbeteiligung. Eine Ausnahme bildet das Ungleichgewichtsverfahren, da hier über das Sekundärrecht die primärrechtlichen Kompetenzen der EU-Kommission auf Kosten der nationalen Parlamente ausgeweitet wurden. Hier wäre es den nationalen Parlamenten über die Subsidiaritätskontrolle (»gelbe Karte«) theoretisch möglich gewesen, auf die Gesetzesinitiative der EU-Kommission einzuwirken.<sup>79</sup> Diese Option blieb in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise jedoch ungenutzt. Für die Maßnahmen, die außerhalb des europäischen Rechts formuliert wurden, eröffnet der Vorschlag Verbesserungsansätze genereller Art. Bei dem ESM-Vertrag und dem Fiskalvertrag handelt es

77 Vgl. Deubner, Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?, aaO.(FN 50), S. 22.

78 Vgl. Oberndorfer, Der neue Konstitutionalismus in der Europäischen Union, aaO. (FN 63), S. 195.

79 Vgl. Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 47–390, hier S. 206–209.

sich um völkerrechtliche Verträge, deren Ratifizierung der Beteiligung und Zustimmung der nationalen Parlamente in den Teilnehmerländern zwingend bedurfte.<sup>80</sup> Eine Stärkung der nationalen Parlamente könnte in diesen Fällen hinsichtlich ausreichender Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierungen bei den Vertragsverhandlungen und für die Prüfung der Vertragsinhalte erzielt werden.

Für die Phase der Maßnahmenumsetzung haben verschiedene Untersuchungen herausgearbeitet, dass die parlamentarischen Informations- und Mitwirkungsrechte nach Einführung des Europäischen Semesters, des Fiskalvertrags und des ESM nur in einer Reihe von Mitgliedstaaten mit traditionell »starken« Parlamenten gestärkt wurden.<sup>81</sup> Rittberger und Winzen stellen daher fest, dass die jeweilige Machtposition der nationalen Parlamente durch die Maßnahmen der neuen WWU-Governance perpetuiert wurde – starke Parlamente bleiben stark, schwache Parlamente bleiben schwach.<sup>82</sup> In diesem Sinne ist eine Ausweitung der Beteiligungs- und Kontrollrechte nationaler Parlamente gegenüber der nationalen und europäischen Exekutive durchaus wünschenswert. Im Fall des Europäischen Semesters könnte die obligatorische Präsentation der länderspezifischen Empfehlungen durch die EU-Kommission oder die obligatorische ex-ante-Prüfung der Nationalen Reformprogramme (NRP) und der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme (SKP) zur Steigerung der demokratischen Legitimität beitragen.<sup>83</sup> Im Fall des ESM müssten die schwachen nationalen Parlamente stärkere Informations- und Kontrollrechte bei der Entscheidung über die Vergabe der Finanzhilfen erhalten.

In Artikel 13 des Fiskalvertrages wurde für die Steuerung im Euro-Währungsgebiet und die Sicherstellung der parlamentarischen Einflussnahme die Schaffung einer interparlamentarischen Konferenz zwischen Delegationen der nationalen Parlamente und dem Europäischen Parlament vorgesehen.<sup>84</sup> Seit 2013 haben neun Treffen der »Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union« stattgefunden.<sup>85</sup> Rittberger und Winzen konnten zeigen, dass die parlamentarischen Präferenzen für eine verstärkte interparlamentarische Kooperation von den bereits existierenden Kontrollrechten des Parlaments und von der ökonomischen Situation des jeweiligen Mitgliedstaates abhängig sind.<sup>86</sup> Nationale Parlamente mit starken Kontrollrechten in Staaten mit einer guten Haushaltsbi-

80 Einen Sonderfall stellt hier der Euro-Plus-Pakt dar, da dieser als freiwillige Vereinbarung keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegt.

81 Vgl. Kreilinger, National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership, aaO. (FN 75), S. 37; Rittberger / Winzen, Parlamentarismus nach der Krise, aaO. (FN 47), S. 453.

82 Vgl. Rittberger / Winzen, Parlamentarismus nach der Krise, aaO. (FN 47), S. 454.

83 Vgl. Kreilinger, National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership, aaO. (FN 75), S. 57.

84 Vgl. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, S. 21.

85 Vgl. Interparliamentary EU Information Exchange (IPEX): Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU, abrufbar unter: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?type=082dbcc5420d8f480142510d09574e02> (letzter Zugriff: 24.10.2017).

86 Vgl. Rittberger / Winzen, Parlamentarismus nach der Krise, aaO. (FN 47), S. 405 ff.

lanz haben ein geringes Interesse an verstärkter interparlamentarischer Kooperation, während sich schwache Parlamente oder Parlamente in Staaten mit einem hohen Schuldenstand für eine stärkere interparlamentarische Kooperation aussprechen. Bisher ist es auf den Konferenztreffen daher kaum gelungen, gemeinsame Positionen zu entwickeln, die eine Initiativ- oder Agenda-Setting-Wirkung für die Weiterentwicklung der neuen WWU-Governance entfalten.<sup>87</sup> Hinzu kommt, dass die Delegationen nicht die Proporzverhältnisse innerhalb der nationalen Parlamente oder zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten abbilden und die Konferenz somit durch eine fehlende Repräsentativität gekennzeichnet ist. Die Bereitschaft des Europäischen Parlaments zu einer intensiven interparlamentarischen Kooperation ist auch deshalb begrenzt, weil eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess die Gefahr einer Schwächung der eigenen Position mit sich bringt.<sup>88</sup> Das legitimitätssteigernde Potential dieser Institution ist in der jetzigen Ausgestaltung daher skeptisch zu beurteilen.

### *Gründung einer ›echten‹ Wirtschaftsregierung für die Eurozone*

Unter dem Label der ›echten‹ Wirtschaftsregierung firmieren verschiedene Reformvorschläge wie die Einführung eines eigenständigen Eurozonenparlaments mit Gesetzesinitiativrecht, die Ernennung eines europäischen Finanzministers, die Weiterentwicklung des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds oder eigenständige fiskalpolitische und (re)distributive Kompetenzen der EU.<sup>89</sup> Vielfach setzen diese Vorschläge Änderungen der Primärverträge und der institutionellen Architektur der EU voraus.<sup>90</sup> Angesichts des aktuellen Aufwindes europaskeptischer Kräfte würde eine Vertragsreform mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer weiteren Verstärkung der differenzierten Integration in der EU führen. Diese Entwicklung ließe sich positiv wie negativ deuten: In der negativen Lesart ist in der differenzierten Integration ein wesentlicher Grund für die politischen Legitimitätsdefizite in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise zu sehen. Die Exekutivdominanz des Krisenmanagements zeigt sich besonders deutlich bei den Maßnahmen, denen über die Eurozone hinaus Geltung verschafft werden sollte oder die nicht von allen Mitgliedstaaten mitgetragen wurden (Fiskalvertrag, Euro-Plus-Pakt, ESM).<sup>91</sup>

87 Vgl. Deubner, Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?, aaO. (FN 50), S. 36.

88 Vgl. ebenda.

89 Vgl. Peter Becker, »Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union: Europäisierung ohne Souveränitätsverlust« in: *SWP-Studie* 19, Berlin 2014, S. 27.; Henrik Enderlein, Enrico Letta et al., *Repair and Prepare: Growth and the Euro after Brexit*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute in Paris.

90 Vgl. Becker, Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union, aaO. (FN 89), S. 27; Fossum, Democracy and Legitimacy in the EU, aaO. (FN 3), S. 14.

91 Vgl. Holzinger / Schimmelfennig, Eurokrise und differenzierte Integration, aaO. (FN 7), S. 473.

Genau in diesen Fällen wurden Umgehungsstrategien zulasten der parlamentarischen Mitbestimmung auf nationaler und europäischer Ebene gewählt. Aus dieser Perspektive würden die Partizipations-, Transparenz- und Verantwortlichkeitsdefizite durch die Ausweitung der institutionellen Parallelstrukturen in der EU nicht behoben, sondern unter Umständen sogar noch verstärkt werden.<sup>92</sup> Die positive Lesart kehrt dieses Argument um. Eine stärkere Ausdifferenzierung der EU stellt demnach die Voraussetzung für die Demokratisierung der WWU dar.<sup>93</sup> Die kategoriale Differenzierung zwischen ›Insidern‹ (Eurozone) und ›Outsidern‹ würde die Umgehung der europäischen Gesetzgebungsverfahren nicht notwendig machen, da bei den ›Insidern‹ eine höhere Bereitschaft für gemeinschaftliche Problemlösungen im Rahmen des Unionsrechts bestünde. Durch das aufgewertete Eurozonenparlament und die Reform informeller Gremien wie der Eurogruppe würden die demokratische Autorisierung, die parlamentarischen Kontrollrechte und politische Rechenschaftspflicht gestärkt. Dadurch würde die demokratische Legitimität der europäischen Governance deutlich erhöht. Eine solche Lesart wird von proeuropäischen Kräften wie Frankreichs Präsident Emmanuel Macron favorisiert. Derzeit ist die ›echte‹ Wirtschaftsregierung jedoch noch mehr eine ambitionierte Ideensammlung als ein praxistaugliches Reformkonzept.

#### *Ausblick: Differenzierte Problemlagen erfordern differenzierte Problemlösungen*

Im Ergebnis zeigt die Diskussion, dass das Problemlösungspotential der Reformvorschläge auf die Behebung einzelner demokratischer Defizite beschränkt bleibt. Das größte Potential eröffnet die Stärkung der Mitwirkungskompetenzen des Europäischen Parlaments bei gleichzeitiger Verbesserung der parlamentarischen Kontrollrechte auf nationaler Ebene. Eine Patentlösung zur generellen Steigerung der demokratischen Legitimität der reformierten WWU bietet indes keiner der Vorschläge. Dies ist zum einen der Vielschichtigkeit der demokratischen Defizite des europäischen Krisenmanagements und zum anderen der begrenzten Passfähigkeit der Lösungsansätze geschuldet. In der Reformdebatte wird nicht ausreichend zwischen den unterschiedlichen Maßnahmen und ihren spezifischen Strukturmerkmalen unterschieden. Die Reformkonzepte fokussieren vor allem auf die Erhöhung der demokratischen Legitimität durch eine stärkere parlamentarische Beteiligung bei der Umsetzung der neuen finanz- und wirtschaftspolitischen Governance. Hierfür zeigen sich tragfähige Vorschläge, die jedoch gerade im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament einer stärkeren Konkretisierung bedürfen. Hinsichtlich der Dominanz exekutiver und technokratischer Politikmuster durch den Aufbau intergouvernementaler Parallelstrukturen und die Delegation politischer Aufgaben an technokratische Akteure bieten die Reformvorschläge indes kaum Lösungsansätze. Einen blinden Fleck stellt vor allem die Rolle der EZB dar, deren Kernkompetenz als

92 Fossum, Democracy and Legitimacy in the EU, aaO. (FN 3), S. 14.

93 Vgl. Habermas, Für ein starkes Europa, aaO. (FN 1), S. 93; Fossum, Democracy and Legitimacy in the EU, aaO. (FN 3), S. 14.



unabhängiges Organ der Geldpolitik in der Krise einerseits um politische Aufgaben als oberste Bankenaufsicht und andererseits um operative Aufgaben des Programm-Monitorings im Rahmen des ESM erweitert wurde. Keiner der drei Vorschläge bietet einen Ansatz zur Lösung etwaiger Verantwortlichkeits- und Transparenzkonflikte, die aus dieser Mehrfachrolle erwachsen. Dabei ist es gerade die EZB, die von den supranationalen Organen der EU seit Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007 den größten Vertrauensverlust in der europäischen Bevölkerung zu verzeichnen hat.<sup>94</sup>

Mit Blick auf die aktuelle Gemengelage in der EU stehen die Zeichen für einen großen konstitutionellen ›Wurf‹ wie der europäischen Wirtschaftsregierung weiterhin ungünstig. Vielmehr zeichnet sich auch für die kommenden Jahre eine inkrementelle Reformstrategie ab. Als Beispiel hierfür kann das »Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion« der EU-Kommission gelten.<sup>95</sup> Die politikwissenschaftliche Forschung ist daher gefordert, jenseits der notwendigen grundsätzlichen Kritik an der demokratischen Legitimität europäischer (Krisen-)Governance, auch verstärkt maßnahmenbezogene Optimierungsvorschläge zu entwickeln. Dies setzt eine differenzierte Analyse der strukturellen Merkmale und demokratischen Legitimitätsdefizite der neuen WWU-Governance voraus.

### *Zusammenfassung*

Während die Diagnose eines verschärften Demokratiedefizits europäischer Politik in der Finanz- und Schuldenkrise weithin geteilt wird, zeigen sich deutliche Gegensätze bei der Ursachenanalyse: Manche argumentieren, dass das Krisenmanagement der Europäischen Union (EU) durch eine starke Exekutivdominanz der mitgliedstaatlichen Regierungen geprägt ist, während andere die Ausweitung technokratischer Politikmuster durch supranationale Akteure (EU-Kommission, EZB) kritisieren. Der Beitrag nimmt diese gegensätzlichen Diagnosen zum Ausgangspunkt für eine systematische und vergleichende Analyse der Strukturmerkmale der zentralen Maßnahmen des europäischen Krisenmanagements. Die Untersuchung zeigt, dass aufgrund der unterschiedlichen Zielstellungen, Politikbereiche und Governance-Mechanismen der Maßnahmen auch deren demokratischen Legitimitätsdefizite unterschiedlich ausgeprägt und verschiedentlich gelagert sind – ein Aspekt, der in den aktuellen Reformdebatten nicht ausreichend berücksichtigt wird, für die Entwicklung tragfähiger Lösungsansätze jedoch von zentraler Bedeutung ist.

94 EU-Kommission, Standard Eurobarometer 82/Autumn 2014 – TNS opinion & social, Brussels, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_publ_en.pdf) (letzter Zugriff: 24.5.2017), hier S. 105.

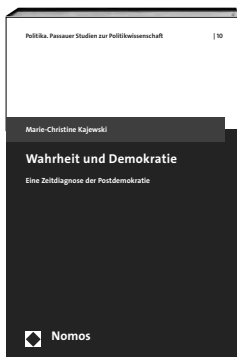
95 EU-Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291, 31.5.2017, Brüssel, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_de.pdf) (letzter Zugriff: 24.10.2017.).

### Summary

There is consensus in the literature that the crisis management in the European Financial and Debt Crisis exacerbated the EU's democratic deficit. Assessments however differ in terms of the causes for this aggravation. Some argue that the crisis management is caused by a bias towards executive dominance while others see the strengthening of technocratic governance by supranational actors (European Commission, ECB) as the main problem. This article argues that the crisis management differs concerning its scope, objectives and governance-mechanisms, and thus the democratic deficits of the specific measures crucially vary as well. Examining the main suggestions for improving the democratic legitimacy of the new EMU governance however shows that this aspect is not sufficiently considered.

*Torben Fischer, The Democratic Deficits of Crisis Management in the European Financial and Debt Crisis*

## Die liberale Demokratie – eine wahrheitsbasierte Staatsform!



### Wahrheit und Demokratie

Eine Zeitdiagnose der Postdemokratie

Von Dr. Marie-Christine Kajewski

2014, 253 S., brosch., 44,- €

ISBN 978-3-8487-0984-7

eISBN 978-3-8452-5150-9

(Politika. Passauer Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 10)

[nomos-shop.de/21904](http://nomos-shop.de/21904)



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49) 7221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**