

# Möglichkeiten und Grenzen repräsentativer Demokratie in der EU-Finanzkrise

Claudia Wiesner\*

*The article discusses possibilities and limits of representative democracy in the EU multilevel system against the background of governance mechanisms that have been developed in the EU's current financial crisis. The core argument is that these new governance mechanisms crucially intensify existing democratic deficits in the EU multilevel system. In the article, first the main arguments of the democratic deficit debate are summarised. After that, the governance mechanisms established during the financial crisis are discussed with regard to their effects on representative democracy in the multilevel system. Finally, possibilities and limits of representative democracy in the EU financial crisis will be discussed from a theoretical and a practical perspective.*

Dieser Artikel diskutiert die Möglichkeiten und Grenzen repräsentativer Demokratie im EU-Mehrebenensystem vor dem Hintergrund der Steuerungsmechanismen in der EU-Finanzhilfenpolitik.<sup>1</sup> Diese Steuerungsmechanismen, so die zentrale These des Artikels, verstärken bereits bestehende Problemlagen und Herausforderungen repräsentativer Demokratie im EU-Mehrebenensystem erheblich. Denn mit der zunehmenden europäischen Integration wird repräsentative Demokratie nicht mehr allein auf der EU-Ebene oder in den Mitgliedstaaten organisiert und ausgeprägt, sondern das Zusammenspiel der Ebenen beeinflusst repräsentative Demokratie potenziell im gesamten EU-Mehrebenensystem und in verschiedenen Wirkrichtungen. Dabei haben die Steuerungsmechanismen und Institutionen, die zur Governance der Euro-Finanzhilfenpolitik entwickelt und umgesetzt wurden, sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene und im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten kritische Auswirkungen auf die Qualität repräsentativer Demokratie. So werden bestehende Demokratiedefizite erheblich verschärft; Steuerungsprobleme kommen hinzu. Der Artikel diskutiert diese Fragen und mögliche Lösungsansätze in drei Abschnitten: Zuerst werden zentrale Argumente der Debatte über das Demokratiedefizit rekapituliert. Darauf folgt eine Diskussion der Steuerungsmechanismen der Finanzhilfen und ihrer Auswirkungen auf repräsentative Demokratie. Zuletzt werden Möglichkeiten und Grenzen repräsentativer Demokratie in der EU-Krise theoretisch-konzeptionell sowie mit Blick auf ihre Umsetzung diskutiert.

## Die Demokratiedefizit-Debatte

Die Frage nach Demokratie im EU-Mehrebenensystem mündete spätestens seit den 1990er Jahren in die Debatte zum „Demokratiedefizit der EU“. Diese beginnt bei der Frage, ob die EU überhaupt eine demokratisch zu organisierende „polity“ sei.<sup>2</sup> Die EU steht je-

---

\* PD Dr. Claudia Wiesner, Dozent in Political Science, Jyväskylä University, Finnland, sowie Visiting Fellow, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florenz.

1 Nicht im Fokus stehen hier Begleitmaßnahmen wie Six-Pack, Two-Pack und das Europäische Semester.

2 Giandomenico Majone: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: European Law Journal 1/1998, S. 5ff.

doch nicht mehr am Anfang ihrer Demokratieentwicklung. Sie ist vielmehr, trotz ihrer nach wie vor vorhandenen demokratietheoretischen Defizite und Probleme, das derzeit am weitesten entwickelte und am stärksten integrierte real existierende Beispiel einer repräsentativ-demokratisch organisierten supra- und transnationalen „polity“. Sie 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.<sup>3</sup>

(1) Die EU ist inzwischen soweit integriert, dass sie nicht mehr schlicht als intergouvernementale Institution oder als Regulationsregime zu betrachten ist; sie greift vielmehr stark in das Alltagsleben ihrer Bürger ein. Daraus erwächst die Notwendigkeit, die EU besser demokratisch zu legitimieren.<sup>4</sup>

(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 Verlust an parlamentarischer Kontrolle zu konstatieren.<sup>5</sup>

(4) Im Mehrebenensystem werden Entscheidungen zunehmend der demokratischen Willensbildung der Bürger entzogen.<sup>6</sup> Damit verstärkt sich das bestehende Ungleichgewicht zwischen dem institutionell-prozeduralen und dem partizipativen Aspekt von Demokratie zuungunsten der Partizipation.<sup>7</sup>

Nach Verbesserungen durch die letzten Vertragsrevisionen und insbesondere den Vertrag von Lissabon haben sich diese Problematiken und Ungleichgewichte mit der Euro-Finanzhilfspolitik wieder erheblich verschärft.

## Die Finanzkrise und repräsentative Demokratie auf EU-Ebene

Die sogenannte Finanzkrise wurde spätestens mit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers 2008 offenbar. In den beiden Folgejahren zeigten sich dann in einigen EU-Mitgliedstaaten – zunächst in Griechenland – drastische Haushaltsdefizite. In deren Folge begannen 2010 die ersten finanziellen Hilfsprogramme für Griechenland. Es folgten eine Reihe weiterer Beschlüsse zur Stabilitäts- und Finanzhilfspolitik in der EU

3 Zum Folgenden siehe ausführlich Claudia Wiesner: *Demokratisierung der EU durch nationale Europadiskurse? Strukturen und Prozesse europäischer Identitätsbildung im deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden 2014, S. 34ff.; sowie Claudia Wiesner: *Demokratie und Gewaltenteilung in der Euro-Finanzhilfspolitik*, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.): *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, Wiesbaden 2016, S. 231ff.

4 Andreas Føllesdal/Simon Hix: *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2006, S. 533ff.

5 Ebenda; Yves Mény: *De La Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2003, S. 1ff.

6 Jürgen Habermas: *Euroskepsis, Markteuropa, oder Europa der (Welt-)Bürger*, in: Jürgen Habermas: *Zeit der Übergänge*, Frankfurt am Main 2001, S. 85ff.

7 Furio Cerutti: *Warum sind in der Europäischen Union politische Identität und Legitimität wichtig?*, in: Thomas Meyer/Christel Hartmann-Fritsch (Hrsg.): *Europäische Identität als Projekt. Innen- und Außensichten*, Wiesbaden 2009, S. 249ff.; Mény: *De La Démocratie en Europe*, 2003.

und im Euroraum und schließlich die Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).<sup>8</sup>

Im Folgenden werden die Steuerungsstrukturen der Finanzhilfenpolitik<sup>9</sup> mit Blick auf ihre demokratiepolitischen Auswirkungen im EU-Mehrebenensystem diskutiert. Dabei ist vorzuschicken, dass sie als eine Art Notstandsmaßnahme zustande kamen. Die EU-Finanzminister standen insbesondere bei den ersten Hilfspaketen für Griechenland unter großem Handlungsdruck. Ziel war unter anderem, einen Staatsbankrott Griechenlands zu vermeiden. Dieser hätte zudem vermutlich weitere Hilfsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) nach sich gezogen. Beides hätte aus demokratiepolitischer Sicht einer schwächeren Legitimation unterlegen als die Krisenmaßnahmen, die dann umgesetzt wurden, zumal im Finanzhilfenregime die Sparmaßnahmen zumindest formal der Zustimmung der jeweiligen nationalen Parlamente bedurften.

Nachdem also zunächst im Notstandsmodus reagiert wurde, ist nunmehr die Frage, ob und inwieweit die Strukturen langfristig legitim und demokratiepolitisch tragfähig sind oder werden können. Dazu wird im Folgenden argumentiert, dass die demokratiepolitischen Auswirkungen der Finanzhilfenpolitik im Mehrebenensystem kritisch zu betrachten sind. Insbesondere in der langfristigen Perspektive genügt ein Verweis auf die Alternativlosigkeit der Finanzhilfenprogramme nicht als Legitimationsgrundlage.<sup>10</sup> Es werden in erheblichem Ausmaß die Entscheidungsspielräume durch Wahl legitimierter nationaler Parlamente und Regierungen eingeschränkt und damit die demokratische Substanz im EU-Mehrebenensystem insgesamt angegriffen. Die Steuerungsstrukturen der Finanzhilfenpolitik bringen dabei mehrere Problemfelder für repräsentative Demokratie im EU-Mehrebenensystem mit sich.

### *Eine intergouvernementale Parallelstruktur zu den EU-Verträgen*

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 und das Europäische Parlament (EP) sind nicht oder nicht formal beteiligt. Neben den EU-Organen ist um die Eurogruppe und den ESM ein neues, weitgehend intergouvernementales System der Finanzhilfen-Governance entstanden.

*Die Eurogruppe:* Während die Währungspolitik den EU-Verträgen unterworfen ist, gilt dies nicht für die Finanzhilfenpolitik. Dort haben die Staats- und Regierungschefs der 19 Eurostaaten die letzte Entscheidungsgewalt. Die Finanzhilfenpolitik wird formal allein durch die 19 Eurostaaten verantwortet, die, auch gemäß Art. 137 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die sogenannte Eurogruppe bilden. Sie ist faktisch eng an den Rat gekoppelt: Die Finanzminister der Eurostaaten gehören dem Rat als Organ der EU an und die Staats- und Regierungschefs der Eurogruppe entsprechend dem Europäischen Rat. Jedoch ist die Eurogruppe wesentlich intransparenter angelegt als

8 Siehe dazu ausführlich Tobias Kunstein/Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Währungs- und Finanzkrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *integration* 4/2011, S. 308ff.; Peter-Christian Müller-Graff: Euro- und Finanzhilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: *integration* 4/2011, S. 289ff.

9 Nicht aber die Steuerung der begleitenden Maßnahmen wie Six-Pack, Two-Pack oder Europäisches Semester; siehe zu den verschiedenen Instrumenten und Bereichen Müller-Graff: Euro- und Finanzhilfenpolitik, 2011.

10 Siehe dazu ausführlich auch Henrik Enderlein: Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarkt- und Eurokrise 2008-2013, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/2013, S. 714ff.

der Rat. So legt das Protokoll Nr. 14 zum Vertrag von Lissabon zur Eurogruppe explizit fest, dass diese „zu informellen Sitzungen“ zusammentritt.<sup>11</sup> Auch wird die Eurogruppe auf der gemeinsamen Website des Europäischen Rates und des Rates offiziell als „informelles Gremium“ vorgestellt.<sup>12</sup> Während der Rat bei Gesetzesbeschluss inzwischen öffentlich tagt, sind Sitzungen der Eurogruppe nicht öffentlich.

*Der Hilfsfonds ESM:* Seit dem 8. Oktober 2012 ist der ESM aktiv, der seine Vorgänger EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) und EFSM (Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus) ablöst. Während die EFSF zeitlich befristet war, ist der ESM unbefristet. Dieser ist wie die EFSF der Eurogruppe unterstellt und steht formal wie faktisch außerhalb der EU-Verträge: Er beruht auf den intergouvernementalen Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten. Lediglich der bis 2012 bestehende EFSM beruhte auf Unionsrecht, ermöglichte jedoch nur finanziellen Beistand bis zu einer Höhe von 60 Mrd. Euro und war damit der deutlich kleinere Teil des Euro-Schutzschirms.<sup>13</sup>

Der ESM fungiert formal als intergouvernementale Finanzinstitution, also als eine Einrichtung internationalen Rechts, die vom Bundesfinanzministerium mit dem IWF verglichen wird.<sup>14</sup> Trotz dieser formal intergouvernementalen Anlage ist der ESM eng an die EU-Institutionen angebunden. So fiel die Entscheidung zur Gründung des ESM durch den Europäischen Rat im Dezember 2010.<sup>15</sup> Durch Vertragsänderung gem. Art. 48 Abs. 6 Vertrag über die Europäische Union (EUV) wurde ein neuer dritter Absatz in Art. 136 AEUV eingefügt, der den Eurostaaten die Gründung eines solchen Stabilitätsmechanismus ermöglicht.<sup>16</sup> Der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) bezieht sich auch explizit auf die Europäische Union.<sup>17</sup> Offizielle Vertreter von zwei Institutionen der EU können als Beobachter an den Sitzungen des Gouverneursrates teilnehmen, dies sind das für Wirtschaft und Währung zuständige Mitglied der Europäischen Kommission und der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB).<sup>18</sup> Der Europäische Gerichtshof (EuGH) kann in Streitfällen hinzugezogen werden.<sup>19</sup>

Insgesamt schufen damit die intergouvernementalen Verträge in der Euro-Finanzhilfepolitik insoweit eine Parallelstruktur zu den EU-Verträgen, als die EU-Institutionen Rat, EZB, Kommission und EuGH per Organleihe explizit in den ESM einbezogen werden, dieser jedoch nicht dem europäischen Primärrecht unterliegt. Zwar sind diese Schritte durch entsprechende Vertragsänderungen und Protokolle, unter Zustimmung der mitgliedstaatli-

- 
- 11 Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 283.  
 12 Europäischer Rat: Die Euro-Gruppe, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/eurogroup/> (letzter Zugriff: 27.7.2015).  
 13 Müller-Graff: Euroraum-Budgethilfepolitik, 2011; Bundesministerium der Finanzen: Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), abrufbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung\\_des\\_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU\\_Finanzstabilisierungsmechanismus\\_EFSM/eu\\_finanzstabilisierungsmechanismus\\_efs.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Finanzstabilisierungsmechanismus_EFSM/eu_finanzstabilisierungsmechanismus_efs.html) (letzter Zugriff: 24.3.2015).  
 14 Bundesministerium der Finanzen: Fragen und Antworten zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-08-16-esm-faq.html> (letzter Zugriff: 24.3.2015).  
 15 Europäischer Stabilitätsmechanismus: European Stability Mechanism, abrufbar unter: <http://www.esm.europa.eu/> (letzter Zugriff: 24.3.2015).  
 16 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates, 16./17. Dezember 2010. Schlussfolgerungen, EUCO 30/1/10.  
 17 Art. 2 ESM-Vertrag.  
 18 Art. 5 Abs. 3 ESM-Vertrag.  
 19 Art. 37 ESM-Vertrag.

chen Regierungen und in ordentlichen mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren formal korrekt verankert worden. Sie haben jedoch in mehrfacher Hinsicht nur eine schwache legitimatorische Grundlage: Öffentlichkeit und Transparenz der Entscheidungen sind nur unzureichend gegeben. Sitzungen der Eurogruppe sind in keinem Fall öffentlich; Parlamente sind formal nur auf der nationalen Ebene und nur eingeschränkt beteiligt (siehe unten); es dominieren Regierungen, nicht-majoritäre Institutionen und Expertengremien. Angesichts der weitreichenden Umverteilungswirkungen der neuen Strukturen erscheint diese Legitimation nur wenig tragfähig.<sup>20</sup>

### *Rückschritte hinter die Standards von „Lissabon“*

Die neuen Strukturen bleiben weiterhin außerhalb der „checks and balances“ des EU-Primärrechts. Das Europäische Parlament als unmittelbar von den Bürgern legitimierte Legislative der EU wird aus der Governance der Finanzhilfen damit formal ausgeschlossen (faktisch allerdings nicht ganz, siehe unten<sup>21</sup>). Damit wird die Exekutive in Form der Kommission und der Regierungen der Eurogruppe gestärkt.

Die Governance der Finanzhilfen stellt somit einen Rückschritt hinter die Standards des geltenden europäischen Primärrechts dar. Denn der Vertrag von Lissabon brachte der EU einen zentralen Fortschritt mit Blick auf die demokratische Qualität und die Balance in der Gewaltenteilung ihres Institutionensystems: Mit seinem Inkrafttreten ist das Europäische Parlament faktisch die erste Kammer der Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsprozess. Es hat nun legislative Befugnisse bzw. Mitentscheidungsrechte in den meisten Politikbereichen.<sup>22</sup> 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 Parlament 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, da auch der Rat mit erheblichen neuen Kompetenzen ausgestattet und insofern in den „checks and balances“ gestärkt wurde.<sup>23</sup>

Die Finanzhilfenpolitik dominieren jedoch – völlig anders als im EU-Institutionensystem nach „Lissabon“ – mit Ausnahme der Kommission intergouvernementale Gremien. Die dort beteiligten nationalen Vertreter orientieren sich primär an den jeweiligen nationalen Interessen. Daraus ergibt sich eine strukturelle Einschränkung des Ziels der Vertretung gesamteuropäischer Interessen.

Allerdings versuchte das Europäische Parlament mit zunehmendem Erfolg, in der Finanzhilfenpolitik faktisch Einfluss zu erlangen, Öffentlichkeit zu schaffen und auch kon-

20 Enderlein: Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie, 2013.

21 Zudem hat das EP die hier nicht untersuchten Maßnahmen Six-Pack, Two-Pack und Bankenunion mit beschlossen und im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) hat es immerhin konsultative Funktionen erhalten.

22 Siehe dazu ausführlich Teija Tiilikainen/Claudia Wiesner: Towards a Political Theory of EU Parliamentarism, in: Pasi Ihalainen/Cornelia Ilie/Kari Palonen (Hrsg.): Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of a European Concept, New York 2016, S. 292ff.

23 Ingeborg Tömmel: Gewaltenteilung in der EU – Problem oder Baustein demokratischer Ordnung?, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU, Wiesbaden 2016, S. 53ff.

trollierend zu wirken. Es organisierte verschiedene Hearings zu den Finanzhilfen<sup>24</sup> und verabschiedete Entschlüssen.<sup>25</sup> In den Debatten um die Finanzhilfen für Griechenland im Jahr 2015 wurde die zentrale Öffentlichkeits- und Legitimationsfunktion des EP deutlich, als der Stand der Verhandlungen der Eurogruppe mit der griechischen Regierung dort erörtert wurde.

### *Die Rolle der Troika/Quadrige bei der Umsetzung und Kontrolle der Finanzhilfenpolitik*

Die Governance der Finanzhilfen fand ihren operativen Ausdruck in der sogenannten Troika aus Vertretern der Kommission, der EZB und des IWF. In der heutigen „Quadrige“ ist zudem der ESM vertreten. Auftrag und Zuständigkeiten der Troika/Quadrige sind jedoch im ESM-Vertrag nicht direkt definiert. Art. 13 Abs. 3 hält lediglich fest, dass zu Beginn eines Finanzhilfenverfahrens „[...] der Gouverneursrat [des ESM] der Europäischen Kommission die Aufgabe [überträgt] – im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit zusammen mit dem IWF – mit dem betreffenden ESM-Mitglied ein Memorandum of Understanding („MoU“) auszuhandeln, in dem die mit der Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden“.

Art. 13 Abs. 6 fährt fort: „Der ESM richtet einen angemessenen Warnmechanismus ein, um sicherzustellen, dass er jedwede im Rahmen der Stabilitätshilfe fällige Rückzahlungen des ESM-Mitglieds fristgerecht erhält.“ In Art. 13 Abs. 7 steht schließlich: „Die Europäische Kommission wird – im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit zusammen mit dem IWF – damit betraut, die Einhaltung der mit der Finanzhilfefazilität verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen zu überwachen.“<sup>26</sup>

In der Praxis besteht die Troika bzw. die heutige Quadrige aus Vertretern der im ESM-Vertrag erwähnten Institutionen unterschiedlicher politischer Ebenen und Rollen bzw. sie agiert als deren Agent und ist ihnen folgerichtig auch Rechenschaft schuldig. Dabei ist die Beteiligung des IWF sachlich gut zu begründen – es wurde, nicht zuletzt auf deutschen Wunsch, ein weiterer Geldgeber einbezogen und das Risiko der Finanzhilfen wurde breiter verteilt, nämlich auch auf die Gläubigerstaaten des IWF.

Jedoch zeigen sich verschiedene Intransparenzen in Bezug auf die Befugnisse, Handlungskompetenzen und Verantwortlichkeiten der Troika/Quadrige. Dies ist umso gravierender, als ihre Kompetenzen sehr weitgehend sind. Soweit sie die oben zitierten Aufgaben erfüllt, ist die Troika/Quadrige nicht allein von den Eurostaaten beauftragt, die Umsetzung der Kreditvorgaben zu kontrollieren, sondern sie handelt Kreditbedingungen in den MoU auch aus, d.h., sie vereinbart mit den betroffenen Regierungen, wo und wie sie diese Einsparungen vornehmen sollen. Die Troika/Quadrige ist also in der Finanzhilfenpolitik nicht allein Agent, sondern sie agiert in signifikantem Ausmaß auch eigenständig. Formal unklar ist dabei, wie weit ihre Kompetenzen genau reichen, den Mitgliedstaaten konkrete Vorgaben zu machen.

24 Siehe unter anderem Europäisches Parlament: Eurokrise: Untersuchung zur Arbeit der Troika, 7. Januar 2016, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/top-stories/20140110TST32314/Eurokrise-Untersuchung-zur-Arbeit-der-Troika> (letzter Zugriff: 22.6.2016).

25 Europäisches Parlament: Role and operations of the Troika with regard to the euro area programme countries. P7\_TA(2014)0239, 13. März 2014.

26 Art. 2 ESM-Vertrag.

Nun sind solche nicht ausreichend detailliert definierten Zuständigkeiten der Agenten, also ein „incomplete contracting“, ein Charakteristikum des Prinzipal-Agenten-Prinzips.<sup>27</sup> Jedoch reduzieren die unklaren Definitionen der Kompetenzen der Troika/Quadruga auch die Kontrollmöglichkeiten der Prinzipale und die Transparenz des gesamten Verfahrens. Dies wurde bereits 2012 bei Hearings des EP deutlich. Vertreter der drei in der damaligen Troika repräsentierten Institutionen wiesen gegenüber den EP-Abgeordneten aktiv die Zuständigkeit für bestimmte Teilentscheidungen den Vertretern der jeweils anderen Institutionen zu.<sup>28</sup>

Insgesamt ist somit fraglich, ob die Eingriffe der Troika/Quadruga in die Kompetenzen der Regierungen und Parlamente der Empfängerstaaten a) vollständig im Rahmen des Prinzipal-Agenten-Prinzips zu rechtfertigen und b) mit dem Schutz der repräsentativen Demokratie und der horizontalen Gewaltenteilung in den Mitgliedsländern vereinbar sind. Auch wenn Prinzipal-Agenten-Beziehungen mit weitreichenden Kompetenzen für den Agenten für legitim gehalten werden, ist die Frage, ob diese Kompetenzen so weit in die parlamentarische Kernkompetenz eingreifen und so wenig transparent sein dürfen wie im Falle der Troika/Quadruga.

## Repräsentative Demokratie in den Mitgliedstaaten

Die Finanzhilfen-Governance hat auch verschiedene kritische Konsequenzen für die nationalen repräsentativ-demokratischen Systeme, denn sie wirkt in Politikbereiche hinein, die in den Mitgliedstaaten bisher ausschließlich oder vorwiegend durch die nationalen repräsentativ-demokratischen Organe organisiert waren.

### *Umgehung der parlamentarischen Kontrolle und Mitentscheidung in den Geberländern: das Beispiel Deutschland*

In der Bundesrepublik Deutschland müssen nach Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz (GG) intergouvernementale Verträge parlamentarisch ratifiziert werden. Dennoch versuchte die Bundesregierung in der Finanzhilfenpolitik zunächst, die Mitwirkung des Parlaments möglichst gering zu halten. Dies führte zu verschiedenen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG).<sup>29</sup> Dessen Urteile betonten und stärkten jedoch die Beteiligungsrechte des Bundestages in der Budgethilfenpolitik: Weder sah das BVerfG ein Neunergremium von ausgewählten Abgeordneten, das bei „eilbedürftigen Fragen“ zur EFSF entscheiden sollte, als ausreichend an, noch die Informationspraxis der Bundesregierung vor den Abstimmungen zur EFSF im Bundestag.<sup>30</sup> Im ersten Urteil zum ESM vom 19. Juni 2012 wies das BVerfG explizit auf die Bedeutsamkeit der Mitwirkungsrechte von Bundestag und

27 Eugénia da Conceição-Heldt: Verantwortungszurechnung im EU-Mehrebenensystem während der Eurokrise: Wer kontrollierte die Troika-Institutionen?, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU, Wiesbaden 2016, S. 115ff.

28 Udo Bullmann: Die neue institutionelle Struktur der EU, Frankfurt am Main 2012.

29 Siehe dazu auch Sascha Kneip: Mehr (nationale) Demokratie wagen? Die Europarechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Lichte des Demokratie- und Gewaltenteilungsdefizits im EU-Mehrebenensystem, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU, Wiesbaden 2016, S. 131ff.

30 Bundesverfassungsgericht: Antrag im Organstreit „Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF“ überwiegend erfolgreich, Pressemitteilung Nr. 14/2012 vom 28. Februar 2012.

auch Bundesrat hin. Es betonte, der ESM-Vertrag sei – wie die anderen europarechtlichen Verträge und Angelegenheiten – nach dem „Europa-Artikel“ 23 GG zu behandeln.<sup>31</sup>

Durch die Interventionen des BVerfG erhielt der Bundestag in der Finanzhilfenpolitik nicht nur umfassende Informationsrechte, sondern auch Mitentscheidungsrechte. Im September 2011 urteilte das BVerfG, vor der Gewährung von Finanzhilfepaketen sei die Zustimmung des Haushaltsausschusses des Bundestages einzuholen.<sup>32</sup> In der Folge wurde in die Zustimmungsgesetze zum Fiskalvertrag 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.

In der Summe erhielt so der Bundestag ganz erhebliche Kompetenzen in der Euro-Finanzhilfenpolitik, allerdings hat er sich diese durch Klagen vor dem BVerfG erkämpft. Die Gewaltenteilung und -kontrolle in der Bundesrepublik – einem Geberstaat – funktionierte somit auch unter Krisenbedingungen gut und verhinderte eine Reduzierung der parlamentarischen Mitentscheidungskompetenz. Im EU-internen Vergleich dürften jedoch die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Finanzhilfenpolitik sehr weitgehend sein – dies sollte Gegenstand zukünftiger vergleichender Untersuchungen sein.<sup>33</sup>

### *Die Eingriffsmöglichkeiten der Troika/Quadrige und ihre Zurechenbarkeit bleiben bereits auf der formalen Ebene unklar*

Die formalen Befugnisse der Troika/Quadrige gegenüber nationalen Parlamenten und Regierungen sind wie beschrieben nicht im Detail definiert. In den Verträgen und Dokumenten zu den EU-Finanzhilfen bleibt bereits auf der formalen Ebene offen, auf welcher Grundlage die MoU verhandelt und geschlossen werden und welche Vorgaben seitens der Troika/Quadrige dabei gemacht werden können. Unklar ist damit auch, inwieweit in einer Haushaltsaufsicht unterworfenen Staaten für Parlamente und Regierungen ein Entscheidungsspielraum bei Haushaltsbeschlüssen bleibt. Das bedeutet: Es bleibt unklar, in welchem Ausmaß die Troika/Quadrige in der Praxis tatsächlich in Haushaltsrechte von Parlament und Regierung eingreifen kann. Somit ist letztlich formal offen, ob Parlamente und Regierungen den Bedingungen der Finanzaufsicht nur zustimmen können, weil bei einer Ablehnung der Staatsbankrott droht; ob sie, bei vorgegebener Höhe der Sparziele, 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. Dies vergrößert das oben bereits genannte Problem der formalen Intransparenz in der Finanzhilfen-Governance. Offen ist damit auch, wem die Sparvorgaben zuzurechnen sind. Formal stimmen die Parlamente der Empfängerstaaten zu, aber es stellt sich die Frage, inwieweit diesen ihre faktischen Mitentscheidungs- und Kontrollkompetenzen erhalten bleiben und welche den nationalen Regierungen der Empfängerstaaten verbleiben. Beides wird zum einen durch die Governance

31 Ebenda.

32 Bundesverfassungsgericht: Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm erfolglos – Keine Verletzung der Haushaltsautonomie des Bundestages, Pressemitteilung Nr. 55/2011 vom 7. September 2011.

33 Siehe etwa Sabine Kropp/Aron Buzogány: Europäisierung informaler Regierungskontrolle. Informationsgewinnung im deutschen, schwedischen und ungarischen Parlament, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU, Wiesbaden 2016, S. 215ff.

der Finanzhilfen auf EU-Ebene beeinflusst, zum anderen auf der nationalen Ebene mitbestimmt.

*Die Empfängerländer der Finanzhilfen können faktisch nur noch unzureichende parlamentarische Kontrolle ihrer Haushalte gewährleisten*

Für die Empfängerländer, allesamt repräsentative Demokratien im EU-Mehrebenensystem, führten die Konstellation in der Finanzhilfenpolitik und die Rolle der Troika/Quadriga faktisch zu deutlichen Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie. In Frage steht dabei nicht, dass die Parlamente in den Empfängerstaaten jeweils den Hilfspaketen zugestimmt haben, sondern vielmehr ob ihnen, wie oben diskutiert, dabei ein Entscheidungsspielraum zwischen Annahme und Sparmaßnahmen sowie Ablehnung und Staatsbankrott verblieben ist.

In der Praxis zeigte sich, dass Eurogruppe und Troika/Quadriga detaillierte Vorgaben machten. Bereits das erste MoU mit Griechenland hielt eine Reihe sehr konkreter Sparvorgaben fest, die nicht nur mit Zielgrößen, sondern auch mit Detailangaben zu Kürzungen etwa von Gehältern und Sonderzahlungen im öffentlichen Sektor, bei den Renten und in der Arbeitsmarktpolitik versehen waren.<sup>34</sup> In den Konflikten des Jahres 2015 zwischen der SYRIZA-Regierung und der Eurogruppe wurde zudem deutlich, dass Letztere erhebliche Zwänge auf die griechische Regierung und das Parlament ausübte.

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 auf die Hilfen zu verzichten. Die griechische Regierung erhielt im dritten MoU dann erneut detaillierte Sparvorgaben, die konkret Politikbereiche, Maßnahmen und Sparziele definierten.<sup>35</sup>

Die Eurogruppe bzw. die Troika/Quadriga ignorierte somit den im Referendum 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. Formal wurde damit das neue MoU mit Zustimmung des griechischen Parlaments beschlossen. Faktisch erscheint aber der Entscheidungsspielraum des griechischen Parlaments über die Ausgestaltung der Sparmaßnahmen äußerst gering.

Das Haushaltsrecht gehört jedoch zu den klassischen Kernkompetenzen von Parlamenten in repräsentativen Demokratien. Ein Haushalt bringt die politische Schwerpunktsetzung der Parlamentsmehrheit und die entsprechende Finanzausstattung der jeweiligen Regierung zum Ausdruck. Wird das Haushaltsrecht beschnitten, wird mithin auch in die Substanz parlamentarischer Kompetenzen sowie in die Beziehung zwischen Parlament und

<sup>34</sup> Das entsprechende Dokument umfasst auf 93 Seiten einen Maßnahmenkatalog mit 43 detaillierten Punkten und makroökonomischen Projektionen. Siehe Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Brüssel 2010.

<sup>35</sup> Europäische Kommission: *Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece*, August 2015.

Regierung eingegriffen. Diese faktische Beschneidung der Haushaltskompetenzen stellt somit Grundprinzipien und Qualität parlamentarischer Demokratie infrage.

Dieser Eingriff geschieht noch dazu außerhalb der EU-Verträge, nämlich qua Einwirkung über die Eurogruppe, also durch eine intergouvernemental organisierte Institution. Zudem wird er strukturiert durch Vorgaben der Troika/Quadrige, also durch einen von Eurogruppe, EU-Kommission und IWF beauftragten Agenten mit unverhältnismäßig großen Kompetenzen, jedoch geringer Transparenz und Zurechenbarkeit der Entscheidungen. Unklar bleibt damit letztlich auch, ob Troika/Quadrige oder Eurogruppe die Vorgaben machen oder beide. Handelt der Auftraggeber oder handelt sein Agent? In welchem Verhältnis stehen beide?

*Es sind kritische Auswirkungen für die Demokratiequalität und Stabilität nationaler Systeme festzustellen*

Eine weitere Frage ist, 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. Hinzu kamen bzw. voraus gingen mitunter Vorgänge, in denen die jeweiligen Verfassungen nicht zur Gänze geachtet oder sogar gebeugt wurden.

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 den Vorgaben der Verfassung für die Beteiligung des Parlaments.<sup>36</sup>

Nun ist die Frage, was bei einer substanziellen Beteiligung des Parlaments bereits an den ersten Entscheidungen über die Verträge oder Sparprogramme geschehen wäre? In anderen Krisenstaaten wie Italien (das keine Finanzhilfen erhielt, aber nach dem Rücktritt der gewählten Regierung Berlusconi unter einer „Technokratenregierung“ Monti ein Sparprogramm umsetzte) oder Portugal (das Finanzhilfen erhielt) wurde dieser Weg gewählt. In der Folge mussten allerdings in beiden Ländern die Regierungschefs zurücktreten, weil ihre Sparpakete keine parlamentarische Mehrheit erhielten. Dies veranlasste Mario Monti später zu der Forderung, dass Regierungschefs größere Unabhängigkeit von ihren Parlamenten erlangen müssten.<sup>37</sup> Angesichts der auch im Geberstaat Deutschland in der Finanzhilfenpolitik versuchten Beschneidung oder Umgehung der parlamentarischen Beteiligungsrechte stellt sich somit die Frage, ob eine solche (jedenfalls versuchte) Machtkonzentration bei den nationalen Exekutiven eine typische Krisenreaktion ist.

36 Anthoula Malkopoulou: Eurozone Crisis and Parliamentary Democracy: Lessons from the Greek Case, in: Meike Schmidt-Gleim/Claudia Wiesner (Hrsg.): The Meanings of Europe: Changes and Exchanges of a Contested Concept, London 2014, S. 160ff.

37 Spiegel Online: Monti fürchtet Auseinanderbrechen Europas, 5. August 2012.

Auch in Bezug auf das Parteiensystem ist das griechische Beispiel besonders prägnant: Bereits zu Beginn der Griechenland-Krise hatte die damalige Papandreou-Regierung den einander widersprechenden Anforderungen der Troika/Quadriga bzw. der Eurogruppe und der Innenpolitik nicht lange standgehalten. Dem Wechsel zu einer „Technokratenregierung“ folgten Parteiaustritte und Lagerwechsel unterschiedlicher Politiker, Parteienneugründungen und verschiedene Neuwahlen, wobei nach der ersten im Mai 2012 zunächst keine stabile Regierung gebildet werden konnte.<sup>38</sup>

Mit der Umsetzung der Sparvorgaben gingen in Griechenland zudem innenpolitische Spannungen einher. Seit 2010 kam es nicht nur zu massiven Einschnitten im Bereich der Gesundheits-, Sozial- und Bildungspolitik,<sup>39</sup> sondern auch zu einem radikalen Vertrauens- und Ansehensverlust der politischen Entscheidungsträger. 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.<sup>40</sup> Dies trug wiederum dazu bei, die Stabilität des griechischen Parteiensystems weiter zu untergraben, und verstärkte die politische Polarisierung.

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.

### *Schwächung der Gewaltenteilung zwischen den EU-Staaten, da Parlamente der Geberländer in die Haushaltsbefugnisse der Empfängerländer eingreifen*

Diese Problematik 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 der Deutsche Bundestag in der Griechenland-Politik ähnlich große oder sogar größere formale wie faktische Kontroll- und Mitentscheidungskompetenzen erlangte als das griechische Parlament selbst. Denn der Bundestag entschied über die Bedingungen der Kreditvergabe und konnte diese in den bundesdeutschen parlamentarischen Verfahren beraten und ändern. Der Entscheidungsspielraum des griechischen Parlaments erscheint dagegen sehr gering (siehe oben).

Die entscheidende Frage ist hierbei nicht, ob der Bundestag als Parlament im deutschen politischen System grundsätzlich mehr Einfluss hat als das griechische Parlament im griechischen System. Die Mitwirkung des Bundestages an der Kreditvergabe ist, wie oben beschrieben, formales und faktisches Zeichen der funktionierenden Gewaltenteilung in Deutschland. Entscheidend ist vielmehr, dass die beschriebene Konstellation die „vertikale Gewaltenteilung“<sup>41</sup> zwischen Mitgliedstaaten angreift. Um es zugespitzt zu formulieren,

38 Malkopoulou: Eurozone Crisis and Parliamentary Democracy, 2014.

39 Niklas Bruun: The European Social Model and the Economic Crisis. 3<sup>rd</sup> Annual Conference 15-16 September 2011 on Justice, University of Helsinki, Centre of Excellence in Foundations of European Law and Polity.

40 Siehe im Detail Malkopoulou: Eurozone Crisis and Parliamentary Democracy, 2014.

41 Zur vertikalen Gewaltenteilung siehe: Arthur Benz: Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenteilung, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU, Wiesbaden 2016, S. 37ff.

der Deutsche Bundestag konnte, vermittelt über die Kreditvergabeprozesse der Eurogruppe, in Angelegenheiten der griechischen Regierung und des Parlaments „hineinregieren“. Dies gilt, soweit sie beteiligt waren, auch für die anderen Parlamente der Geberländer. Es entsteht so faktisch (wenn auch über die Mitgliedschaft in der Eurogruppe vermittelt) eine Beziehung zwischen Entscheidungen des Deutschen Bundestages und der Politikumsetzung in Griechenland. Dieser Einfluss ist ein indirektes Ergebnis der Machtungleichgewichte von Geber- und Empfängerstaaten in der Finanzhilfenpolitik. Als Ergebnis werden so nicht nur die Haushaltsrechte der Parlamente in den Empfängerländern eingeschränkt. Diese Konstellation führt auch zu einer wechselseitigen Über- und sogar Beschneidung von Kompetenzen zwischen den Parlamenten der EU-Staaten, die die Verträge so an keiner Stelle vorsehen.

### Repräsentative Demokratie in der Finanzhilfenpolitik

Zu diesen offensichtlichen kritischen Auswirkungen, die die Steuerung der Finanzhilfenpolitik auf repräsentative Demokratie im Mehrebenensystem in ihrer Gesamtheit hat, kommen auch Steuerungsdefizite in der Finanzhilfenpolitik. Die skizzierten unklaren Zuständigkeiten begünstigen Konflikte unter den Institutionen der Troika/Quadruga und unter den Mitgliedern der Eurogruppe. Bestehende Reformvorschläge zur Finanzhilfenpolitik wie z.B. der „Fünf-Präsidenten-Bericht“<sup>42</sup> heben deshalb darauf ab, diese besser und klarer zu strukturieren und tragfähiger zu machen.

Jedoch steht dabei eher nicht im Vordergrund, die Belastungen für repräsentative Demokratie sowohl auf EU-Ebene als auch im Mehrebenensystem einzudämmen. Der „Fünf-Präsidenten-Bericht“ sieht in der Finanzhilfenpolitik lediglich Konsultationen der nationalen Parlamente vor sowie die Nutzung der vorliegenden Instrumente der interparlamentarischen Koordination.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen ist aber festzustellen, dass die existierenden Instrumente der Finanzhilfenpolitik repräsentativ-demokratische Strukturen und Errungenschaften auf verschiedenen Ebenen des EU-Systems angreifen. Insofern ist die Frage, inwieweit es gelingen kann, auch unter den Vorzeichen der EU-Finanzkrise tragfähige repräsentativ-demokratische Strukturen und Prinzipien im Mehrebenensystem zu schaffen und zu erhalten, statt lediglich ein intergouvernemental dominiertes Krisenmanagement zu nutzen. Wie lassen sich auf EU-Ebene wie auch auf nationaler Ebene sowie im Zusammenspiel des Mehrebenensystems schädliche Wechselwirkungen eindämmen?

Dies berührt die grundsätzliche Frage, wie Politikbereiche zu behandeln sind, die – wie die Finanzhilfenpolitik – nicht durch die EU, sondern intergouvernemental geregelt werden, aber dennoch einwirken in a) EU-Politiken und deren repräsentativ-demokratische Legitimation sowie b) in die repräsentativ-demokratischen Strukturen der Mitgliedstaaten.

Die Lösungsmöglichkeiten für die oben beschriebenen Dilemmata können in zwei Kategorien eingeteilt werden bzw. können ein Kontinuum zwischen zwei Polen betreffen:

- (1) In einer *defensiven bzw. engen* Lösung reguliert die EU wie derzeit nur einen Teil der Politikbereiche repräsentativ-demokratisch legitimiert. Jedoch wird gewährleistet,

42 Jean-Claude Juncker/Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22. Juni 2015.

dass Regelungen der EU-Ebene sowie intergouvernemental strukturierte Politikbereiche außerhalb des EU-Rechts die existierenden, repräsentativ-demokratisch legitimierten Strukturen auf EU- und Mitgliedstaatenebene nicht substanziell beschneiden oder gar gefährden.

- (2) Eine *offensive bzw. breite* Lösung wäre, wenn die EU – wie ein Staat – möglichst alle Politikbereiche repräsentativ-demokratisch legitimiert steuert. Dies würde Überschneidungen zwischen intergouvernemental organisierten und anderen Politikbereichen ausschließen und sie alle einer einheitlichen Form der Legitimation unterwerfen.

### *Was ist die Substanz repräsentativer Demokratie und Gewaltenbalance? Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen*

Fragt man systematisch nach den Möglichkeiten und Grenzen von repräsentativer Demokratie in dieser Situation, liegt es nahe, zunächst grundsätzlich und theoretisch-konzeptionell heranzugehen. Dann ist festzuhalten, dass ein parlamentarisches System, wie es in fast allen EU-Staaten vorliegt, folgende Charakteristika erfüllen muss:

- (1) Parlamente haben die legislative Funktion inne.  
Weitere Kennzeichen und Aufgaben von Parlamenten sind:
- (2) Wahl und Abwahl der Regierung<sup>43</sup> bzw. die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament;<sup>44</sup>
- (3) Kontrolle der Exekutive;<sup>45</sup>
- (4) Ausfüllung der repräsentativen und der deliberativen Funktion von Parlamenten und ihre Souveränität.<sup>46</sup>

Diese Merkmale machen mithin den Kern des Parlamentarismus aus. Wenn dem so ist, lässt sich daraus auf ein „Substanzgebot“ schließen: Parlamente müssen einen substanziellen Teil der Gesetze bestimmen – dies schließt auch das Haushaltsgesetz ein – und sie müssen die Regierung effektiv kontrollieren, sonst sind ihre Kernfunktionen faktisch ausgehöhlt.

Daraus lässt sich auch ableiten, dass nicht an den Parlamenten vorbei substanzielle Politikentscheidungen mit legislativem Charakter (wie z.B. die Vorgaben der Eurogruppe oder der Troika/Quadrige) getroffen werden sollten. Zudem sollten nicht ohne Kontrolle der Parlamente und Rechenschaft gegenüber diesen Politikentscheidungen mit stark exekutivem Charakter (auch dies gilt für die Vorgaben der Troika/Quadrige) getroffen werden.

Weiterhin ist es sinnvoll, sich noch einmal die klassische, normativ-theoretisch begründete Legitimationskette und die Bezüge zwischen Politikzielen, ihrer Bestimmung und

43 Winfried Steffani: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979.

44 Kari Palonen: *Political Theories of Parliamentarism*, in: Pasi Ihalainen/Cornelia Ilie/Kari Palonen (Hrsg.): *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of a European Concept*, New York 2016, S. 219ff.; Kari Palonen: *Thinking of Politics in a Parliamentary Manner: Perspectives on the Conceptual History of Parliamentarism*, in: Pasi Ihalainen/Cornelia Ilie/Kari Palonen (Hrsg.): *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of a European Concept*, New York 2016, S. 228ff.

45 Max Weber: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamten-tums und Parteiwesens*, 2. Auflage, Berlin 2011 [1918].

46 Palonen: *Political Theories of Parliamentarism*, 2016; Palonen: *Thinking of Politics in a Parliamentary Manner*, 2016.

Umsetzung, sowie den Institutionen repräsentativer Demokratie in Erinnerung zu rufen. Hier ergibt sich, dass die Ausrichtung der Politik wie folgt legitimiert und begründet sein sollte:

- Staatsziele bzw. grundlegende Politikziele sind in der Verfassung festgelegt.
- Der Souverän bestimmt auf der Grundlage der Verfassung in allgemeinen, freien und gleichen Wahlen die Zusammensetzung des Parlaments.
- Dieses beschließt – auf Grundlage der in der Verfassung definierten Staatsziele – die konkrete Ausrichtung der Politik und bestimmt die Regierung.
- Die Regierung führt – ebenfalls auf Grundlage der Verfassung – die Beschlüsse des Parlaments aus und ist diesem verantwortlich.
- Das Parlament ist in Wahlen wiederum dem Souverän verantwortlich.

Wenn mithin Staatsziele in der Verfassung definiert werden und die Ausrichtung der Politik im Rahmen dieser Staatsziele von Parlament und Regierung sowie in Wahlen durch den Souverän bestimmt wird, muss dies auch für die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen gelten – jedenfalls soweit es hierfür keine inhaltlichen Vorgaben mit Verfassungsrang gibt.

Daraus folgt, dass grundsätzlich nicht nur die Entscheidungen über nationale Haushalte, sondern auch über nationale wirtschaftspolitische Ausrichtungen zu einem wesentlichen Teil in die Entscheidungshoheit nationaler Parlamente fallen müssen, wenn die Substanz eines parlamentarischen Systems gewahrt bleiben soll.

### **Möglichkeiten repräsentativer Demokratie in der Finanzhilfenpolitik**

Je nachdem ob eine defensive oder eine offensive Lösungsstrategie verfolgt würde, sind vor diesem Hintergrund folgende Konsequenzen im Mehrebenensystem denkbar.

#### *Konsequenzen für die Finanzhilfenpolitik in der defensiven Lösung*

Hier wären zunächst die Befugnisse der Troika/Quadrige klar zu benennen und zu beschränken sowie ihre Transparenz und die Zurechenbarkeit ihrer Handlungen zu stärken.

Zudem sind die oben beschriebenen Gestaltungsspielräume nationaler Souveräne sowie der durch nationale Wahlen legitimierten Akteure Parlament und Regierung in der Substanz zu schützen bzw. festzuschreiben. Das bedeutet z.B., dass Ergebnisse nationaler Wahlen als Ausdruck des Willens des Souveräns zu akzeptieren und nicht zu hinterfragen sind, jedenfalls solange sie den in Art. 7 des Vertrages über die Europäische Union festgelegten demokratischen Prinzipien nicht widersprechen. Wenn Austerität und monetäre Stabilität nicht als Staatsziele in der Verfassung eines Mitgliedstaates festgelegt sind, muss ein politischer Gestaltungsspielraum des Souveräns und eines nationalen Parlaments bestehen bleiben.

Weiterhin sollten nationale Verfassungsgerichte nationale Gewaltenteilung sowie repräsentativ-demokratische Prinzipien schützen, wie es in der Bundesrepublik geschehen ist. Klare gegenseitige Eingriffe nationaler Parlamente in die Haushalte anderer Mitgliedstaaten sollten eingeschränkt werden und haushaltspolitische Vorgaben sollten sich auf quantitative Zielwerte beziehen, nicht aber auf die inhaltlich-politische Ausgestaltung des Haushalts. Es sollte nur vorgegeben werden, *wie viel* zu sparen ist, und nicht auch, *wo*, also in welchen Politikbereichen oder konkreten Projekten.

*Konsequenzen für die Finanzhilfenpolitik in der offensiven Lösung*

Die Finanzhilfenpolitik und damit ebenso die Eurogruppe müsste auch formal dem EU-Vertragswerk und seinen institutionellen Regelungen unterstellt werden, so dass das EP als repräsentativ-demokratisch legitimiertes Parlament einbezogen würde. Dies würde auch das derzeitige Nebeneinander von unterschiedlichen Entscheidungsbereichen und Strukturen beseitigen, das zusätzliche Intransparenzen schafft (Six-Pack, Two-Pack und Bankenunion wurden mit Beteiligung des EP beschlossen, die anderen Bereiche nicht). Jedoch sollten Nicht-Euro-Staaten nicht über Fragen der Euro-Finanzhilfenpolitik entscheiden. Insofern könnte innerhalb des EP eine sogenannte Eurokammer definiert werden, wie sie etwa von Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron vorgeschlagen wurde.<sup>47</sup>

Alternativ dazu ist ein Eurozonenparlament denkbar, bestehend aus Mitgliedern des EP und der nationalen Parlamente. Es würde der Trennung von Eurostaaten und Nicht-Eurostaaten auch institutionell stärker Rechnung tragen. Jedoch stünde ein Eurozonenparlament potenziell in institutionenpolitischer Konkurrenz zum EP. Eine potenzielle gegenseitige Schwächung zweier Parlamente erscheint nach den obigen Ausführungen insofern nur als zweitbeste Lösung.

Eine stärkere politische Integration der EU auch in diesem Bereich und eine bessere repräsentativ-demokratische Legitimation der Wirtschaftsintegration auf EU-Ebene mit klaren Kompetenzfestschreibungen und Mechanismen würden nicht nur die Demokratiequalität der EU verbessern, sondern könnten auch Steuerungsprobleme verringern, indem klare Funktionen und Rollen definiert würden.

---

47 Marlies Uken: Europa, reformier Dich endlich, in: ZEIT ONLINE, 17. Juni 2015, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-06/griechenland-schulden-grexit-reform> (letzter Zugriff: 6.2.2017).