

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn



Henrik Suder

**Die Wirkung der
Staatsschuldenkrise auf
das Legitimitätsniveau der
Europäischen Union**

Discussion Paper

**C273
2022**

Henrik Suder ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Promotionsstudent am ZEI. Im Jahr 2021 erwarb er seinen Master of Arts in Politikwissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Zuvor hatte er an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf seinen Bachelor in Sozialwissenschaften – Medien, Politik und Gesellschaft abgeschlossen. Nach dem Abschluss seines Masters nahm er im selben Jahr die Arbeit an seiner Doktorarbeit unter der Betreuung von Prof. Dr. Ludger Kühnhardt auf.

Am ZEI koordiniert er das Forschungsprojekt „Regieren und Regulieren in der Europäischen Union“ zum Arbeitsprogramm der EU-Kommission und den dazugehörigen ZEI Online-Monitor zur Analyse der EU-Gesetzgebung. Gleichzeitig ist er Herausgeber des Institutsmagazins „ZEI Future of Europe Observer“.

Henrik Suder

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

1. Einleitung

Als „die größte Herausforderung in der Geschichte“¹ der Europäischen Union bezeichnete im September 2011 der damalige Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso die europäische Staatsschuldenkrise. In einem Prozess der Ansteckung wurden immer mehr Länder der Eurozone in die Krise hineingezogen, welche die Staatshaushalte, den Bankensektor und die Realwirtschaft umfasste. Die Krise erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre zwischen 2009 und 2018 und verschlimmerte sich zwischenzeitlich soweit, dass der Bankrott einiger Staaten drohte und der Zerfall des Euroraums nicht ausgeschlossen werden konnte. Doch neben den wirtschaftlichen und finanzpolitischen Auswirkungen verwies Barroso in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament darauf, dass es sich um eine „Krise des Vertrauens in unsere Führer, in Europa selbst und in unsere Fähigkeit, Lösungen zu finden“² handle. Dies verdeutlicht, wie stark die Krise der Eurozone die Legitimität der EU unter Druck gesetzt hat und somit eine Bedrohung für die gesellschaftliche Akzeptanz ihrer Institutionen darstellte, wobei die Legitimation der EU für das gemeinsame Integrationsprojekt von existenzieller Bedeutung ist.

- 1 Barroso, José M.: European renewal - State of the Union Address 2011. European Parliament. Strasbourg: SPEECH/11/607, 28 September 2011, S. 2, (eigene Übersetzung).
- 2 Edb, S. 2, (eigene Übersetzung).

Daher ist es von großem Interesse, die Stabilität und Effizienz der EU zu überprüfen und konkret stabilisierende und destabilisierende Faktoren zu lokalisieren. So kann herausgearbeitet werden, worin die Legitimationsgrundlage der EU besteht, auf der aufgebaut werden kann und an welchen Stellen im Zuge der Krise Defizite aufgetreten sind. Da es bisher nur wenige empirische Untersuchungen dazu gibt, ob und inwieweit sich die Staatsschuldenkrise auf die öffentliche Akzeptanz der EU ausgewirkt hat, konnte hier eine Forschungslücke identifiziert werden. Darüber hinaus wird die Relevanz des Themas dadurch gesteigert, dass die Auswirkungen der Krise auf die Legitimität der EU, die wirtschaftlichen Probleme, die durch die Staatsschuldenkrise verursacht wurden, überdauern könnten. Daher soll in diesem Beitrag auf theoretischer, analytischer und empirischer Ebene beleuchtet werden, *welche Wirkung die Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union genommen hat*. Dabei stehen die Input- und Output-Legitimität der EU und die Staatsschuldenkrise als zentrales Fallbeispiel für politischen Output im Zentrum der Betrachtung.

2. Das Theoretische Konzept der Legitimität

Damit der Legitimitätsbegriff im Folgenden beleuchtet werden kann, muss zuerst der Begriff der Herrschaft, der den Bezugspunkt der Legitimität darstellt, definiert werden. Nach Max Weber kann Herrschaft zunächst als die „Chance, Gehorsam für einen bestimmten Befehl zu finden“³ verstanden werden.

„Herrschaft ist die Ausübung von Macht einer Person oder einer bestimmten Gruppe von Personen über andere, wobei Befehl und Gehorsam integrale Bestandteile eines Herrschaftsverhältnisses ausmachen. Gehorsam kann dabei freiwillig geleistet, oder gewaltsam erzwungen werden“.⁴

3 Weber, Max: Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft. Eine soziologische Studie. In Maurer, Andrea (Hrsg.). Max Weber, Typen der Herrschaft. Stuttgart: Reclam 2019, S. 7.

4 Glaser, Karin: Über legitime Herrschaft. Grundlagen der Legitimitätstheorie. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2013, S. 15.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Politische Herrschaft, wie auch politisches Handeln allgemein, ist dabei auf ein Mindestmaß an Akzeptanz seitens der Betroffenen angewiesen.⁵ Sobald der Gehorsam einem Konsens der Herrschenden und Beherrschten entspringt, kann allgemein von legitimer Herrschaft gesprochen werden.⁶ Die Motive der Gehorchenden können sich dabei unterscheiden, so kann zwischen drei verschiedenen Motiven differenziert werden: Der persönlichen Interessenlage im Sinne einer zweck- oder wertrationalen Erwägung, dem Verfolgen der bestehenden Sitten und somit dem Aneignen von gewohnheitsmäßigen Handlungsmustern sowie der momentanen Gefühlslage, d.h. einem affektuellen Motiv.⁷ Allerdings ist eine Herrschaft, die alleine auf solchen Grundlagen fußt, recht labil. Für eine relative Stabilität der Herrschaft ist ein gewisser Legitimitätsglaube, also der Glaube an die Rechtmäßigkeit des eigenen Handelns von Seiten der Befehlenden, aber vor allem der Gehorchenden zwingend notwendig.⁸ In diesem Sinne kann Legitimität zunächst als Rechtmäßigkeit von Herrschaft verstanden werden, vor allem aber lässt sich feststellen, dass Legitimität „von zentraler Bedeutung für Herkunft, Begründung, Bestellung, Ablösung, Aufgabe und Inhalt von Herrschaft“⁹ ist. Dadurch wird die Erzeugung von Legitimität, d.h. von Legitimation als Prozess, zu einer essentiellen Anforderung an eine funktionierende politische Ordnung.¹⁰

2.1 Input-Legitimität vs. Output-Legitimität

Die beiden entscheidenden Dimensionen der Legitimität von politischen Systemen, die es in diesem Beitrag zu untersuchen gilt, sind die der Input-

5 Vgl. Girmus, Luisa: Politische Legitimation und politisches Lernen. Eine Studie aus politikdidaktischer Perspektive. Wiesbaden 2019: Springer Fachmedien, S. 1.

6 Vgl. Dieter & Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft. Beck, München 2002.

7 Vgl. Weber, Max: 2019, S. 157-188.

8 Vgl. Wagner, Gerhard: Herrschaft und soziales Handeln - eine Notiz zur Systematisierung zweier soziologischer Grundbegriffe. In: Gostmann, Peter & Merz-Benz, Peter-Ulrich (Hrsg.). Macht und Herrschaft Zur Revision zweier soziologischer Grundbegriffe. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S. 19-26.

9 Schmidt, Manfred G.: Wörterbuch zur Politik. 2. Auflage. Stuttgart: Kröner Verlag 2004, S. 412.

10 Vgl. Girmus: 2019, S. 1.

und Output-Legitimität. Ihren Ursprung hat diese Differenzierung in der zentralen Aussage einer Rede von Abraham Lincoln: „[G]overnment of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth“.¹¹ Aufgegriffen wurden diese Grundsätze von Fritz W. Scharpf, der die beiden für diesen Beitrag wichtigen analytischen Dimensionen schuf, wobei die Input-Orientierung die Herrschaft durch das Volk und die Output-Orientierung die Herrschaft für das Volk darstellt. Gemeinsam bewirken sie im komplementären Zusammenspiel die Legitimität demokratischer Nationalstaaten.¹² So beruht demokratische Legitimität auf den beiden Grundsäulen der politischen Repräsentation und Beteiligung, sowie der effektiven Politikrealisierung.¹³ In einer idealen Demokratie stehen diese beiden Grundelemente in einem Gleichgewicht zueinander, dennoch besteht zwischen beiden Prinzipien ein Zielkonflikt, da die Effektivität des Regierens und somit die Maximierung der Output-Legitimität durch die Input-Legitimität und den damit verbundenen, zum Teil langwierigen demokratischen Entscheidungs- und Beteiligungsverfahren geschmälert wird. Folglich kann die Legitimität eines politischen Systems auf der Input-Seite gesteigert werden und gleichzeitig an der Output-Seite wieder verloren gehen, sodass es bei dem Verlust der Balance zwischen effektivem Regieren und der demokratischen Verfahren unvermeidlich zu einem Defizit auf der einen oder anderen Seite kommt.¹⁴

Wie bereits ausgeführt, lässt sich die Input-Legitimation mit der Ausübung der Herrschaft durch das Volk beschreiben, wobei politische Entscheidungen als legitim angesehen werden, wenn sie dem Willen des Volkes entsprechen, „das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer

11 Lincoln, Abraham. Dedication of the Cemetery at Gettysburg. In: Avrashow, Austin (Hrsg.). Abraham Lincoln Speeches and Writings 1863, S. 58

12 Vgl. Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag. VS Springer Fachmedien 1999, S. 12.

13 Vgl. Wessels, Bernhard: Parlamentarier in Europa und Europäische Integration: Einstellungen zur zukünftigen politischen Ordnung und zum institutionellen Wandel der EU, Konferenzpapier für die Tagung des Arbeitskreises „Wahlen und politische Einstellungen der DVPW, Augsburg 2002, S. 2.

14 Vgl. Fischer, Klemens H.: Die Legitimation von supranationalen Organisationen. In: Zeitschrift für öffentliches Recht, 62(3) 2007, S. 335.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Gemeinschaft abgeleitet werden können“.¹⁵ Die Partizipation der betroffenen Bürger eines Herrschaftssystems und ein politischer Konsens wirken sich hierbei positiv auf die Input-Legitimation aus. Um die Partizipation der Bürger zu optimieren, bedarf es einer möglichst geringen Distanz zwischen den Betroffenen und ihren politischen Vertretern. Partizipation bedeutet im klassischen Sinne in erster Linie demokratische Wahlen, wobei Wahlen ihre volle Wirkung nur dann erreichen, wenn diese in einen weiteren Kontext gesellschaftlicher und demokratischer Strukturen und Praktiken eingebettet sind.¹⁶ Zusätzlich zur Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess müssen die politischen Lösungen zum Nutzen aller Bürger getroffen werden, um somit das konsensuale Element zu stärken. Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass ein Konsens in komplexen Gesellschaften nicht immer erreichbar ist. Zwar sollte dieser in Bezug auf den generellen Rahmen des gesellschaftlichen Zusammenlebens bestehen, allerdings ist es unrealistisch, dass bezüglich jeder inhaltlichen Frage ein politischer Konsens erreicht werden kann, da es nicht immer möglich ist, Lösungen zu finden, die zum Nutzen aller Beteiligten getroffen werden können. Demzufolge muss das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen angewandt werden, um die Handlungsfähigkeit eines politischen Systems zu gewährleisten.¹⁷ Für die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen bedarf es grundsätzlich des Vertrauens der Minderheit in die Mehrheit, im Speziellen darauf, dass die Wohlfahrt aller Bürger berücksichtigt wird. Voraussetzung hierfür ist das Vertrauen auf den guten Willen der Mitbürger,¹⁸ dessen soziopsychische Grundlage ein Gemeinschaftsglauben ist, „der sich auf präexistente geschichtliche, sprachliche, kulturelle oder ethnische Gemeinsamkeiten gründet“.¹⁹ Anders gesagt, eine notwendige Bedingung für die Input-Legitimität ist eine kollektive Identität.

Der Input-Legitimität gegenübergestellt ist die Output-Legitimität, wobei die Input-Legitimität eher prozeduraler Art ist, da Legitimität mittels demokratischer Verfahren erzeugt wird. Das Ziel der Output-Legitimität hingegen

15 Scharpf: 1999, S. 16.

16 Vgl. Kneip, Sascha & Merkel, Wolfgang: Garantieren Wahlen demokratische Legitimität? In: APuZ 38–39/2017, S. 18 – 24.

17 Vgl. Scharpf: 1999, S. 17.

18 Vgl. Fischer: 2007, S. 336f.

19 Scharpf: 1999, S. 18.

ist es, durch die Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses substantielle Legitimität zu schaffen. Diese misst sich daran, ob zuvor definierte Ziele erreicht werden.²⁰

„Die »Herrschaft für das Volk« leitet Legitimität von der Fähigkeit zur Lösung von Problemen ab, die kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch individuelles Handeln noch durch den Markt und auch nicht durch freiwillig-gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft gelöst werden könnten“.²¹

Demzufolge bedarf es nicht notwendigerweise der Zustimmung zu demokratischen Institutionen, stattdessen kann durch die Konzentration auf Ergebnisse und Leistung die Legitimität eines Herrschaftssystems erreicht werden.²² Legitimität wird dann erzeugt, wenn kollektive Probleme auf wirksame Art und Weise, im Sinne des Allgemeinwohls und der Wohlfahrt gelöst werden.²³ Entscheidend dabei ist, dass es weniger auf die tatsächliche Problemlösung ankommt, sondern viel mehr auf die wahrgenommene Effektivität des politischen Outputs durch die Bürger. Des Weiteren kann die Lösung von gesellschaftlichen Problemen nur innerhalb dauerhafter und multifunktionaler Strukturen erfolgen, weshalb für die Output-Legitimität aus praktischen Gründen eine politische Einheit mit abgrenzbarer Mitgliedschaft Voraussetzung ist. Notwendig sind zusätzlich dauerhafte gemeinsame Interessen innerhalb dieser Einheit, die jedoch nicht mit einer kollektiven Identität zu verwechseln sind.²⁴

Vollständigkeitshalber sei erwähnt, dass es neben der Input- und Output-Legitimität noch die Throughput-Legitimität gibt, deren Hauptaugenmerk auf der Qualität des Entscheidungsprozesses liegt.²⁵ Allerdings ähnelt die Throughput-Legitimität der Input-Legitimität in vielen Punkten, da sich in

20 Vgl. Petersen, Niels: Demokratie als teleologisches Prinzip. Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht. Heidelberg: Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. 2009, S. 8-11.

21 Scharpf: 1999, S. 20.

22 Vgl. Lieberherr, Eva & Thomann, Eva: Linking throughput and output legitimacy in Swiss forest policy implementation. Policy Sciences, 53(3) 2018, S. 498.

23 Vgl. Fischer: 2007, S.337.

24 Vgl. Scharpf: 1999, S. 20.

25 Vgl. Risse, Thomas & Kleine, Mareike: Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 45 (1) 2007, S. 69 – 80.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

beiden Fällen die Legitimität aus dem Prozess der politischen Entscheidungsfindung speist und nur den Fokus des zu betrachtenden prozeduralen Teilabschnittes verschiebt. Daher kann die Throughput-Legitimität als Unterkategorie der Input-Legitimität betrachtet werden und wird in diesem Discussion Paper nicht als eigenständige Kategorie behandelt.

Um besser verstehen zu können, wie genau Input- und Output-Legitimität systemisch und auch auf der Individualebene entstehen, werden in den nächsten Kapiteln zwei theoretische Ansätze herangezogen, welche die Begriffe der Partizipation, der kollektiven Identität und der effektiven Problemlösung konkretisieren. Die Funktionsweise des politischen Systems und die unterschiedlichen Rollen der Akteure innerhalb des Systems werden unter Bezugnahme der Input- und Output-Perspektive herausgearbeitet. Durch diese Spezifizierung wird im Folgenden die Operationalisierung und Ableitung von zu überprüfenden Variablen ermöglicht.

2.2 Political-Support-Ansatz

Der erste zu betrachtende theoretische Ansatz, welcher die Funktionsweise der Legitimitätstypen spezifiziert, ist der des Political-Supports nach David Easton, der neben Niklas Luhmann und Talcott Parson zu den wichtigsten Vertretern der Systemtheorie zählt. Seine Systemanalyse in Form des Environment-Input-Output-Feedback-Systems kann als Grundlage für die normative Theorie von Fritz Scharpf gesehen werden.²⁶

Eastons Political-Support-Ansatz ist Bestandteil seines systemtheoretischen Politikmodells, welches auf einem funktionalen Verständnis des politischen Systems basiert: „Das politische System wird als Menge von Interaktionen verstanden, durch welche autoritative Wertzuteilungen an die Gesellschaft erfolgen“.²⁷ Laut Easton ist die Zuteilung von Werten Bestandteil jedes sozialen Prozesses. Hierbei wird eine sehr weit gefasste Definition von Werten

26 Vgl. Siebke, Mechtild-Maria: Legitimation, Legitimität und europäische Menschenwürde: Ein Beitrag zur Diskussion über das europäische Recht auf Demokratie. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2018, S. 60.

27 Frings, Cornelia: Soziales Vertrauen. Eine Integration der soziologischen und der ökonomischen Vertrauentheorie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 42.

verwendet, welche u.a. materielle Güter, Macht, Bildung oder auch Prestige umfasst²⁸. Wichtiger als die genauen Bestandteile der Definition ist, dass besagte Werte von Personen als wertvoll erachtet werden und dass die Zu- und Einordnung dieser Werte durch das politische System erfolgt. Die autoritativen Wertezuteilungen sind im Wesentlichen mit dem politischen Output gleichzusetzen. Demzufolge steht bei Easton ebenso wie bei Scharpf die „Politik für die Formulierung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen“.²⁹

Neben der Allokation von Werten muss das politische System gewährleisten, dass die Gesellschaftsmitglieder die vorgenommene Allokation auch anerkennen. Damit dies über einen längeren Zeitraum hinweg sichergestellt werden kann, ist das politische System als ein offenes System konstruiert, das in der Lage ist, auf seine Umwelt zu reagieren und das eigene Verhalten den entsprechenden Umweltbedingungen anzupassen sowie selbst aktiv auf die Umwelt einzuwirken.³⁰ Diese Austauschbeziehung zwischen System und Umwelt besteht aus Impulsen, sog. *Inputs*, ausgehend von der Umwelt, die auf das politische System einwirken und sich in *supports* (Unterstützungen) und *demands* (Forderungen) differenzieren lassen. Diese werden vom politischen System aufgegriffen und in *Outputs* verarbeitet, welche die kollektivbindenden Entscheidungen oder auch *policies* darstellen. Über eine Rückkopplungsschleife wirken sich die *Outputs* und das damit verbundene Feedback wiederum auf die *Inputs* und die Forderung neuer *policies* aus.³¹

„Ohne diese Rückkopplung wird das politische System ineffektiv, weil die Informationen über die gesellschaftliche Bewertung der Outputs ausbleiben“.³²

Die Stabilität des politischen Systems ist gewährleistet solange die Menge des *supports* in ausreichendem Ausmaß vorhanden ist und die zentrale Aufgabe der autoritativen Zuteilung von Werten erfüllt werden kann. Sobald der *support* jedoch ein gewisses Level unterschreitet oder *supports* und *demands*

28 Vgl. Frings: 2010, S. 42ff.

29 Fuhse, Jan: Theorien des politischen Systems – David Easton und Niklas Luhmann. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005, S. 28.

30 Vgl. Frings: 2010, S: 42.

31 Vgl. Easton, David: Systems analysis of political life. New York: Wiley.1965, S. 18ff.

32 Siebke: 2018, S.62.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

in einem unauflösbaren Konflikt zueinander stehen, kann der Verarbeitungsprozess des Systems in einem kritischen Maße gestört sein, wodurch zunehmend die Gefahr des Systemzusammenbruchs droht.³³

Der support kann nach Easton noch weiter ausdifferenziert werden. So können unter support sowohl die Handlungen als auch die systemunterstützenden Einstellungen der Personen gefasst werden.³⁴ Des Weiteren kann zwischen zwei Formen des supports unterschieden werden: Dem diffusen und dem spezifischen support. Hierbei ist die spezifische Unterstützung ein Spiegel der konkreten „Zufriedenheit der Mitglieder des politischen Systems mit dessen Outputleistung“.³⁵ Daher ist sie stark von den momentanen Policies bzw. von den politischen Herrschaftsträgern abhängig, wodurch der spezifische support häufiger kurzfristige Schwankungen aufweisen kann. Dem entgegengesetzt ist der diffuse support relativ situationsunabhängig, denn auch wenn der momentane Output, sprich die Tagespolitik, nicht den Ansprüchen der Systemmitglieder entspricht, so bleibt diese Form der Unterstützung bestehen, da sie vielmehr von langfristig als stabil wahrgenommenen Merkmalen des politischen Systems zehrt.³⁶ Zum diffusen support zählen etwa die kollektive Identität, grundsätzliche Überzeugungen bezüglich demokratischer Prozesse, aber auch langfristige Parteiidentifikationen. Diese Einstellungen ändern sich nicht durch einzelne Ereignisse, sondern nur durch langfristige Tendenzen des Outputs.³⁷

2.3 Principal-Agent-Ansatz

Um im Speziellen die verfahrenstechnische Seite und die Ableitung des authentischen Willens des Volkes erfassen zu können, bietet der Principal-Agent-Ansatz ein Modell an, welches dabei hilft, die Wege des politischen Willens und der politischen Rechenschaftspflicht nachzuvollziehen.

33 Vgl. Frings: 2010, S. 42f.

34 Vgl. Easton: 1965, S. 159f.

35 Frings: 2010, S. 43.

36 Vgl. Frings: 2010, 42ff.

37 Vgl. Fuhse: 2005, S. 27–56.

„Begrift man den demokratischen politischen Prozess als eine ineinandergreifende Abfolge von Input, Throughput und Output, dann stehen demokratische Wahlen zweifellos im Zentrum der Inputdimension“.³⁸

Denn durch den Wahlakt werden supports und demands der Bürger zum Ausdruck gebracht, wobei dieser noch durch Bürgerinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheide, Proteste, etc. ergänzt wird.³⁹ Mit einer demokratischen Wahl wird immer eine Delegationskette bzw. Legitimationskette begründet, durch welche die Verantwortlichkeit und Rückbindung von politischen Entscheidungen an die Wahlbürger erfolgt.⁴⁰ Diese Legitimationskette ist zentral für den Principal-Agent Ansatz, welcher eine demokratische Regierung als das Ende einer Delegationskette beschreibt, die Wähler, Gesetzgeber und Beamte in einem Vertrauensverhältnis miteinander verbindet.⁴¹

Dem Principal-Agent Ansatz zufolge ziehen die Mitglieder einer Regierung die Legitimation für die Ausübung ihres Amtes aus der durch den Wahlakt initiierten Delegationskette. Der Agent, in diesem Fall die Regierenden, werden vom Prinzipal, also den Wählern dazu beauftragt, in ihrem Sinne zu handeln. Dieser Delegationsprozess erfolgt, weil der Agent über bestimmte Arten von Informationen oder Fähigkeiten, z.B. in Form einer Berufsausbildung oder einfach Zeit verfügt, die dem Auftraggeber fehlen.⁴² Damit ist die politische Verantwortlichkeit an einen formalen Prozess gebunden,⁴³ wobei „die retrospektive wie prospektive Evaluation dieser Verfahren, Institutionen und Entscheidungsergebnisse durch die Bürger selbst“⁴⁴ von großer Bedeutung ist. Die so geschaffene Rechenschaftspflicht der politischen Akteure gilt vor allem als Schutzmaßnahme gegenüber dem Missbrauch der Entscheidungsmacht und stellt sicher, dass der politische Input dem Wählerwillen entsprechend umgesetzt wird.

38 Kneip & Merkel: 2017, S. 20.

39 Vgl. Kneip & Merkel 2017, S. 20f.

40 Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1991, S. 379–405.

41 Vgl. Strøm, Kaare: Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37, S. 261-289.

42 Vgl. edb.

43 Vgl. Petersen:2009, S. 17.

44 Kneip & Merkel: 2017, S. 19

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Die Delegationsmechanismen unterscheiden sich je nach der Struktur des politischen Systems. So weist etwa das parlamentarische System eine einfache und geradlinige Delegation auf, wohingegen bei präsidentiellen Strukturen mehrere Institutionen durch den Wähler gleichermaßen legitimiert werden, was die Anschlussdelegation verkompliziert, da in diesem Fall von mehreren Stellen aus Einfluss auf die Besetzung der exekutiven Posten genommen wird. Dies erschwert es dem Wähler, bestimmte Handlungen nachzuvollziehen und Versäumnisse, aber auch politische Erfolge den richtigen Agenten zuzuordnen. Durch eine umgekehrte Betrachtung der Delegationskette kann bestimmt werden, wem der jeweilige Agent Rechenschaft schuldet, was beim zweiten System ebenfalls weniger eindeutig ist. Gemeinsam haben beide Systeme jedoch den langen Weg des politischen Willens vom Wähler bis hin zum ausübenden Beamten, sodass für beide Fälle eine große Gefahr besteht, dass das in die Agenten gesetzte Vertrauen missbraucht wird. Dies ist der Grund, warum bei steigender Distanz zwischen Wählern und ihren politischen Vertretern die Input-Legitimität sinkt. Insbesondere das Informationsdefizit seitens der Wähler bezüglich der Entscheidungsträger im Vorfeld der Wahlen steigert die Gefahr des Vertrauensmissbrauchs. Durch den Mangel an Informationen fällt es den Prinzipalen schwer, den wahren Charakter der Agenten und ihre Präferenzen einschätzen zu können. Das Informationsdefizit besteht auch während der Amtsausübung, da der Wähler nicht über jegliches Handeln der Regierenden informiert ist. Aufgrund dessen besteht die Gefahr, dass nicht jeder Vertrauensmissbrauch geahndet wird und somit die Agenten keine Sanktionierung zu befürchten haben.⁴⁵

Damit die fehlende Nähe zwischen Wählern und Regierenden, die für die Qualität der Inputlegitimität entscheidend ist kompensiert werden kann, gibt es Mitchell (2000) und Strøm (2000) zufolge vier verschiedene Kontrollmechanismen, durch die der potentielle Vertrauensmissbrauch verringert wird. Demnach soll das Vertrauensverhältnis zunächst durch geschickte Verträge so gestaltet sein, dass möglichst keine Anreize für den Agenten entstehen, das ihm geschenkte Vertrauen zu missbrauchen. Ziel ist es, zwischen dem

45 Vgl. Mitchell, Paul: Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37/2000, S. 335-351.

Prinzipal und dem Agenten eine hohe Übereinstimmung von Interessen und Anreizen zu schaffen. Des Weiteren gibt es das Instrument der Durchleuchtung unter man eine Vorauswahl der Kandidaten versteht, die auf Grundlage der bereits erlangten Reputation des potentiellen Agenten erfolgt. In ein politisches Amt sollen nur die Personen gewählt werden, die sich in der Vergangenheit als vertrauenswürdig erwiesen haben. Geleistet wird diese Vorauswahl z.B. von Parteien, die in informellen Selektionsprozessen auch ohne eine formale Wahl massive Delegationsverluste verhindern. Die beiden letzten Instrumente sind die dauerhafte Überwachung sowie die Berichterstattung (monitoring und reporting) im Verlauf der Amtszeit. Dabei sollen Informationen über die Aktivitäten der Agenten offengelegt und falls nötig Sanktionen angewandt werden.⁴⁶

2.4 Systematisierung

Zusammenfassend beruht die Legitimität eines politischen Systems auf dem „Zusammenspiel von Bürgern und politischen Akteuren, Verfahren und Institutionen sowie politischen Entscheidungsergebnissen“.⁴⁷ Für die Input-Legitimität sind die Ableitung und Rückbindung des politischen Willens und der politischen Entscheidungen sowie der diffuse support seitens der Bürger entscheidende Impulse für die Stärke der Legitimationsbasis. Die Delegation von Entscheidungskompetenzen erfolgt durch die Partizipation der Bürger, wobei die Umsetzung des Inputs im Sinne der Wähler durch verschiedene Kontrollmechanismen sichergestellt wird, wodurch fehlende Nähe zwischen Entscheidungsträger und Wähler kompensiert werden kann. Des Weiteren sind die wesentlichen Bestandteile des diffusen supports die Existenz und die Zugehörigkeit zu einer kollektiven Identität und die individuellen Einstellungen zur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die sich positiv auf die Input-Legitimität auswirken. Bezüglich der Output-Dimension der Legitimität kann der spezifische support als Legitimationsimpulse aufgeführt werden. Besonders zentral für die Output-Legitimität ist die wahrgenommene effektive Problemlösung im Sinne des Allgemeinwohls und der Wohlfahrt, die

46 Vgl. edb.

47 Kneip & Merkel: 2017, S. 19.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

sich in einer Rückkopplungsschleife wieder auf den Input auswirkt. Zusätzlich ist für die Festlegung von politischen Zielen, an denen sich der Output orientiert, eine politische Einheit mit dauerhaften gemeinsamen Interessen notwendig.

Tabelle 1: Systematik der Legitimität politischer Systeme

Dimension der Legitimität	Legitimationsimpuls	Komponenten der Legitimität
Input-Legitimität	Delegation	Partizipation Rechenschaftspflicht
	Diffuser support	Einstellungen zur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Kollektive Identität
Output-Legitimität	Spezifischer support	Wohlfahrt Wahrgenommene effektive Problemlösung Politische Einheit, dauerhafte gemeinsame Interessen

3. In- und Output Betrachtung er Europäischen Union

Seit über 25 Jahren wird über die demokratische Qualität der EU intensiv diskutiert⁴⁸, was aufgrund der Ausnahmerecheinung der EU Strukturen, Kompetenzen und der Tatsache, dass bezüglich des Regierens jenseits des Staates unerforschtes Gebiet betreten wurde, wenig verwundert. Dabei lag in den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses der öffentliche und

48 Abels, Gabriele: Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union. In: Becker, Peter & Lippert, Barbara (Hrsg.). Handbuch Europäische Union. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2020, S. 176.

politische Fokus hauptsächlich auf dem wirtschaftlichen Wachstum der Mitgliedsstaaten und der rechtlichen Grundlage des europäischen Institutionengefüges. Dieser verschob sich jedoch mit dem Voranschreiten der Integration zunehmend auf Fragen der demokratischen Legitimität von bindenden Entscheidungen durch die EU.⁴⁹

Klassische internationale Organisationen beziehen ihre Legitimität vor allem aus den Mitgliedstaaten aus denen sie bestehen, welche wiederum auf ihre innerstaatliche Legitimität zurückgreifen können.⁵⁰ Somit stellt eine internationale Organisation eine weitere Verlängerung der Legitimationskette dar, wodurch die Bindung der Entscheidungsträger dieser Ebene an den Willen der Bürger, selbst in demokratischen Staaten, äußerst gering ist.⁵¹ Des Weiteren beziehen internationale Organisationen ihre Legitimität aus der Internationalisierung vieler Problemlagen und damit verbunden ihrer Fähigkeit, im Gegensatz zum Nationalstaat, den notwendigen Output, also Problemlösungen zu produzieren.⁵²

Im Fall der Europäischen Union bezog diese bis zum Ende der 1970er Jahre ihre Legitimität zunächst hauptsächlich aus den Mitgliedstaaten und ihren nationalen Parlamenten. Doch mit der abnehmenden Bedeutung der Gründungsmotive von Frieden und wirtschaftlichem Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg und der Transformation der EU sowie der Ausweitung

49 Vgl. Schildberg, Cäcilie: Politische Identität und Soziales Europa Parteikonzeptionen und Bürgereinstellungen in Deutschland, Großbritannien und Polen. Wiesbaden: Sozialwissenschaftlicher Verlag 2010, S.26f.

50 Vgl. Osterberg-Kaufmann, Norma: Legitimitätswahrnehmung in der EU und Repertory Grid. In: Wiesner, Claudia & Harfst, Philipp (Hrsg.). Legitimität und Legitimation – Vergleichende Perspektiven. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2019, S. 240.

51 Vgl. Rohwerder, Jan: Legitimation jenseits von Staatlichkeit. Nichtregierungsorganisationen als Akteure der internationalen Politik. In: Biegi, Mandana, Förster, Jürgen, Otten, Henrique R. & Philipp, Thomas (Hrsg.). Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 181 – 198.

52 Tallberg, Jonas & Zürn, Michael: The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. *The Review of International Organizations*, 14(4) 2019, S. 581ff.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

ihrer Kompetenzen, hat sich die Legitimationsgrundlage gravierend verändert.⁵³ „Die EU ist inzwischen keine internationale Organisation mehr, sondern eine supranationale Polity mit weitreichenden Auswirkungen auf das Alltagsleben ihrer Bürgerinnen und Bürger“⁵⁴, von der „verbindliche Entscheidungen von einer Tiefe und Reichweite getroffen und durchgesetzt werden, die zuvor allein souveränen Nationalstaaten vorbehalten waren“⁵⁵. Die EU verfügt sowohl über intergouvernementale, als auch über supranationale Bestandteile, weshalb sie weder eine internationale Organisation noch ein Staat ist, wodurch die Mitgliedstaaten und ihre Bürger als mögliche Legitimationsquellen koexistieren.⁵⁶ Aufgrund dessen wird die EU häufig auch als System „sui generis“ bezeichnet.⁵⁷ Folglich ist ein demokratischer Unterbau und damit verbunden die Steigerung der Legitimität der EU in Bezug auf Input, Throughput und Output mittlerweile normativ zwingend notwendig.⁵⁸ Dieser Legitimität erzeugende Unterbau besteht im EU-System jedoch nicht von durchgehend gleichbleibender Qualität.

3.1 Europäische Legitimität

Das zentrale Charakteristikum der EU bezüglich ihrer Struktur ist, dass es sich um ein Mehrebenensystem handelt, da miteinander agierende Institutionen sowohl auf supranationaler als auch auf nationaler Ebene bestehen. In föderal verfassten Mitgliedstaaten kommt sogar noch eine dritte, regionale

53 Vgl. Huget, Holger: Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S.25ff.

54 Wiesner, Claudia: Legitimation der EU im Diskurs. In: Wiesner, Claudia & Harfst, Philipp (Hrsg.). Legitimität und Legitimation – Vergleichende Perspektiven. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2019, S. 207.

55 Wimmel, Andreas: Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: Ein Labyrinth ohne Ausgang? *Integration* 31(2) 2008, S. 52.

56 Vgl. Bolleyer, Nicole & Reh, Christine: EU legitimacy revisited: The normative foundations of a multilevel polity. *Journal of European Public Policy* 19/2011, S. 472–490.

57 Vgl. Knelangen, Wilhelm, Regierungssystem sui generis? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht in: *ZSE Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, *Journal for Comparative Government and European Policy*, Heft 1/2005, S. 7–33.

58 Vgl. Abels: 2020, S. 176ff.

Ebene hinzu. Aufgrund der verschiedenen Ebenen und der daraus resultierenden Komplexität existieren verschiedene Legitimationsquellen bzw. Legitimationskanäle, weshalb sich die Bestimmung der Legitimität der Europäischen Union komplexer als im klassischen Nationalstaat gestaltet. In der EU wird Folgebereitschaft nicht nur von Bürgern erwartet, wie es in Nationalstaaten der Fall ist, sondern vor allem von Staaten und ihren Regierungen,⁵⁹ weshalb eine zweistufige Herrschaftsbeziehung, aber auch eine zweistufige Legitimitätsbeziehung zwischen der Union, den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern existiert. Daher muss die Europäische Union „nicht als eine Regierung von Bürgern, sondern als eine Regierung von Regierungen angesehen und als solche auch legitimiert werden“. ⁶⁰

Die Input-Legitimität der EU beruht grundsätzlich auf zwei Legitimationssäulen⁶¹ und zwei Legitimationssubjekten: Der unmittelbaren demokratischen Legitimität des Europäischen Parlaments, bei dem die Unionsbürger als Legitimitätssubjekt fungieren und der mittelbaren demokratischen Legitimation der nationalen Parlamente, welche auf die Wahlen der Bürger der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Im Europäischen Rat und im Rat der EU werden diese durch einen weiteren Delegationsschritt dann mittelbar vertreten.⁶²

Des Weiteren bezieht auch der Europäische Gerichtshof seine Legitimität aus den Mitgliedstaaten, wohingegen sich die Kommission auf beide Legitimationssubjekte berufen kann.⁶³ Eine Delegationskette führt vom Bürger über die nationalen Parlamente, ihren jeweiligen Regierungen bis hin zum Europäischen Rat, der u.a. „aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates“⁶⁴ zusammengesetzt ist. Diese entscheiden zunächst über die Empfehlung der Kommis-

59 Vgl. edb, S. 177ff.

60 Scharpf, Fritz W.: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In: Leviathan 37/2009, S. 253.

61 Art. 10 (2) EUV

62 Vgl. Siebke: 2018, S. 105f.

63 Vgl. Edb, S. 105ff

64 Art. 15 (2) EUV

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

sare für ihr Amt. Im Anschluss müssen diese noch vom EP bestätigt werden,⁶⁵ wodurch die Kommission auch auf die Legitimation der kürzeren Delegationskette vom EU-Bürger hin zum EP gestützt ist. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente als entscheidende, direkt gewählte Institutionen erfüllen jeweils unterschiedliche Aufgaben, die jedoch aufeinander bezogen sind. Gemeinsam sind sie die Garanten für den Großteil des politischen Inputs, wodurch ein ausreichendes Legitimitätsniveau gewährleistet werden soll.⁶⁶ Die Koexistenz verschiedener Legitimationstechniken und Institutionen, die in einem dynamischen Verhältnis zueinander stehen und die notwendige Legitimität gemeinsam in Wechselwirkung erzeugen, ist charakteristisch für die EU und durchzieht alle Teilbereiche der Union.⁶⁷ Die bloße Menge an Akteuren, die auf den Entscheidungsprozess der EU einwirken, lassen darauf schließen, dass umfangreiche Checks and Balances vorliegen.⁶⁸ Darüber hinaus erzwingen die institutionalisierten Checks and Balances der EU im Zusammenspiel mit dem Einstimmigkeitsprinzip, das in den meisten Fällen angewandt wird,⁶⁹ die Unterstützung aller eingebundenen Institutionen, um kollektiv bindende Entscheidungen treffen und durchsetzen zu können.⁷⁰ Allerdings bezieht sich die duale Legitimationsstruktur nur auf das europäische Sekundärrecht, da das Primärrecht ausschließlich durch die Mitgliedstaaten legitimiert wird, da sie als die Herren der Verträge gelten.⁷¹ Ergänzt wird der politische Input noch durch eine Vielzahl an sektoralen Akteuren, insbesondere den vielen Interessenverbänden, die an der

65 Vgl. Art. 17 (7) EUV

66 Vgl. Siebke: 2018, S. 106f.

67 Vgl. Möllers, Christoph: Gewaltengliederung Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich. Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG 2005, S. 253-330.

68 Vgl. Moravcsik, Andrew: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 40 (4) 2002, S. 603-624.

69 Vgl. Benediek, Annegret et al.: Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP. Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik. Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin: SWP-Aktuell 31 2018, S. 1.

70 Vgl. Moravcsik: 2002, S. 621.

71 Vgl. Hüttmann, Martin G. & Wehling, Hans-Georg: Das Europalexikon. Begriffe | Namen | Institutionen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Bonn: J. H. W. Dietz Verlag 2013.

Ausgestaltung des politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind,⁷² sowie Bürgerbeteiligungsverfahren wie der europäischen Bürgerinitiative.⁷³ Letztlich hängt das erforderliche Legitimitätsniveau der EU vom Umfang der an die EU übertragenen hoheitlichen Aufgaben ab und davon, „wie hoch der Grad der politischen Verselbständigung bei der Wahrnehmung der übertragenen Hoheitsrechte ist“.⁷⁴ Die Ausgestaltung des Inputs nach demokratischen Prinzipien ist bei der Union an ihre Funktion gebunden und muss sich daher nicht auf demselben Niveau wie auf nationaler Ebene befinden. Entscheidend ist bei der EU demzufolge die Betrachtung des Verhältnisses oder Missverhältnisses des Umfangs und die Art der ausgeübten Hoheitsrechte und des Legitimationsniveaus.⁷⁵

Diejenigen Autoren, die das Missverhältnis bzw. das Demokratiedefizit der Europäischen Union bei der Beurteilung der Legitimität der EU weniger stark gewichten, betonen in den meisten Fällen den politischen Output, der durch die EU produziert wird. Die Output-Legitimität der EU bezieht sich demnach vor allem darauf, dass die Mitgliedstaaten der Europäische Union in der Lage sind, Probleme zu bearbeiten und zu lösen, die sich dem Zugriff nationaler Politik entziehen.⁷⁶ Der erzeugte Output sorgt somit für eine Wohlfahrtssteigerung, die weder durch nationale Politik noch durch Akteure des freien Marktes erreicht werden können, wodurch den Interessen der Bürger besonders gut gedient ist.⁷⁷ Die EU würde durch ihren eigenen Erfolg

72 Vgl. Classen, Alexander: *Interessenvertretung in der Europäischen Union. Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme*. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2014, S. 134ff.

73 Vgl. Wessels, Wolfgang & Hofmann, Andreas: *Wächter des Nationalstaats oder Förderator wider Willen? Der Einfluss des Europäischen Rats auf die Entwicklung der Staatlichkeit in Europa*. In: Bieling, Hans-Jürgen & Hüttmann, Martin G. (Hrsg.). *Europäische Staatlichkeit - Zwischen Krise und Integration*. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2016, S. 121.

74 BVerfGE 123/267 (262).

75 Vgl. edb. (263).

76 Vgl. Glaser, Karin: *Über legitime Herrschaft. Grundlagen der Legitimitätstheorie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2013, S. 86ff.

77 Vgl. Schäfer, Armin: *Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation*. In: *Integration*, 29(3) 2006, S. 190ff.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

legitimiert werden.⁷⁸ Zentraler Bestandteil der Output geleiteten Argumentation ist die Annahme, dass durch die Europäische Union sog. Pareto-Verbesserungen ermöglicht werden, die von Nationalstaaten nicht geleistet werden können, d.h. Transaktionen, durch die mindestens ein Individuum bessergestellt wird, ohne dass sich im Gegenzug die Lage anderer verschlechtert.⁷⁹ Dies rechtfertigt die Delegation von Kompetenzen an Experten und Institutionen, die nicht den gleichen demokratischen Unterbau haben wie im nationalen Kontext, da „technokratische Entscheidungen nur in politisch unstrittigen Bereichen stattfinden“.⁸⁰ Dennoch werde im öffentlichen Interesse gehandelt und somit die Akzeptanz der europäischen Politik gesteigert.⁸¹

3.2 Legitimitätsdefizite der Europäischen Union

Die EU verfügt definitiv über ein gewisses Maß an Input-Legitimation, dennoch wird diese an vielen Stellen abgeschwächt, da im Aufbau der Europäischen Union in wesentlichen Bereichen systemische Defizite angelegt sind. Es zeigen sich etwa bei der Betrachtung des Europäischen Parlaments, welches bei der Demokratisierung und Parlamentarisierung der EU von zentraler Bedeutung ist, Unzulänglichkeiten, die durch die bisherigen Verträge nicht behoben werden konnten. So wird bei Europawahlen kein einheitliches Wahlrecht angewandt,⁸² da dieses je nach Mitgliedstaaten variiert, was den grundlegenden Wahlgrundsätzen widerspricht und zu einer Ungleichheit der Bürger und ihrer abgegebenen Stimmen führt. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Repräsentation der Mitgliedstaaten im EP einer degressiven Proportionalität folgt.⁸³ Daraus resultiert eine Abschwächung der Legitimationskette des EPs und des Prinzips der Rechenschaftspflicht. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Wahlkämpfe der Europawahlen zumeist von nationalen bzw. innenpolitischen und keinen europäischen Themen dominiert werden: „[E]s treten nationale, nicht europäische Parteienebene an

78 Vgl. Glaser: 2013, S: 96.

79 Vgl. Schildberg: 2010, S. 27.

80 Schäfer: 2006, S. 187.

81 Vgl. Schildberg 2010, S. 27.

82 Vgl. Abels: 2020, S. 180.

83 Vgl. Dingwerth, Klaus et al.: Demokratie. Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, S. 87f.

– trotz Spitzenkandidaten-Prinzip“.⁸⁴ Zwar gibt es auf der europäischen Ebene in Form der Europaparteien supranationale Zusammenschlüsse von nationalen Parteien, diese sind bisher jedoch von vernachlässigender Relevanz:

„Da sich die Europarteien nicht direkt an den EP-Wahlen beteiligen und Spitzenpositionen im europäischen politischen System bislang meist über die nationalen Parteien bzw. Regierungen besetzt werden, mangelt es den Europarteien faktisch an Rekrutierungskompetenz“.⁸⁵

Hinzu kommt die im Vergleich zu nationalen Wahlen nach wie vor bestehende zweitrangige Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament,⁸⁶ erkennbar an der deutlich geringen Wahlbeteiligung, die trotz eines deutlichen Anstiegs bei der letzten Wahl europaweit nur bei 50,7 Prozent lag.⁸⁷ Zum Vergleich; die Wahlbeteiligung der letzten Bundestagswahl lag bei 76,2 Prozent.⁸⁸ Für die Durchleuchtung und Vorauswahl der Entscheidungsträger bedeutet dies, dass durch die Diskrepanz bei der Gewichtung die besten und vertrauenswürdigsten Personen, die der Legitimität eines System am besten dienen, vermutlich zunächst für die Ämter der nationalen Parlamente und nicht für die europäische Ebene berufen werden.

Legitimitätsdefizite ergeben sich auch durch die eingeschränkte Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments. Auch wenn der Kompetenzzuwachs in den vergangenen Jahrzehnten beachtlich war und das EP mittlerweile gemeinsam mit der Kommission und dem Ministerrat bei der europäischen Gesetzgebung zu den wichtigsten Akteuren zählt, verfügt das Europäische Parlament nach wie vor über kein formelles Gesetzesinitiativrecht. Darüber hinaus verfügt das EP nicht in allen politischen Themenbereichen

84 Abels: 2020, S. 180.

85 Bukow, Sebastian & Höhne Benjamin: Europarteien als Institutionalisierung von Parteienfamilien in der Europäischen Union. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.) Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2013, S. 829.

86 Vgl. Steinbrecher, Markus: Europaspezifische Einstellungen und Wahlbeteiligung bei Europawahlen 1979–2009. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2014, S. 212ff.

87 Vgl. European Parliament: 2019 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/> (abgerufen am 29.04.2022).

88 Vgl. Der Bundeswahlleiter: 2017 https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf (abgerufen am 29.04.2022).

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

über ein Mitspracherecht. Zusätzlich sind seine Kontrollrechte gegenüber den anderen Institutionen der EU unterentwickelt, wodurch mit dem Transfer von legislativen Kompetenzen von der nationalen auch die europäische Ebene eine Entparlamentarisierung und eine Schwächung der Input-Legitimität einhergeht, da das Europäische Parlament mit seinem Zuwachs an Kompetenzen den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente nicht vollständig kompensieren kann.⁸⁹ Allerdings wurde mit dem Vertrag von Lissabon versucht dem entgegen zu wirken, insbesondere durch die Einführung der Subsidiaritätskontrolle wurden die nationalen Parlamente deutlich gestärkt. Sogar Regionalparlamenten wird im Zuge dessen ein gewisses Mitspracherecht zugesprochen. Die Subsidiaritätskontrolle dient als Frühwarnsystem, durch welches nationale Parlamente dazu befähigt werden, frühzeitig Einspruch gegen Legislativvorhaben der Europäischen Kommission zu erheben.⁹⁰ Durch diesen Mehrebenenparlamentarismus kann das Legitimationsdefizit zumindest etwas abgeschwächt werden.

Schließlich muss noch darauf hingewiesen werden, dass die Europäische Kommission, einer nationalen Regierung nicht unähnlich, durch das Europäische Parlament bestätigt werden muss, sich diese jedoch nicht im klassischen Sinne auf eine Regierungsmehrheit stützt, die innerhalb des Parlaments durch eine Opposition kontrolliert wird. Dieses Verhältnis zwischen Regierungsfraktion und Opposition, welches auf politischen Wettbewerb ausgelegt ist, entfällt auf der europäischen Ebene, da diese Rollen im EP nicht existent sind und EU-Institutionen generell eher mit der Tendenz zum Konsens als der Konkurrenz konzipiert sind.⁹¹ Daraus ergibt sich für die Legitimität der EU ein zweischneidiges Schwert, da die Tendenz zum Konsens die Input-Legitimität zwar grundsätzlich stärkt, sich aber die schwächeren Kontrollen, die sich etwa aus der fehlenden Möglichkeit der Einberufung eines Untersuchungsausschusses ergeben, negativ auswirken.

89 Vgl. Schüttemeyer, Suzanne: 2019 <https://www.bpb.de/izpb/301728/herausforderungen-fuer-den-parlamentarismus> (abgerufen am 29.04.2022).

90 Vgl. Abels: 2020, S. 180f.

91 Vgl. Follesdal, Andreas & Simon Hix (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3) 2006, S. 553.

Weitergehend weist das Mehrebenensystem der EU Probleme bezüglich der politischen Verantwortlichkeit auf,⁹² was das Legitimitätsdefizit weiter vergrößert. In Anbetracht der hohen Anzahl an Akteuren werden zwar, wie zuvor beschrieben, die Checks and Balances gestärkt, jedoch erzeugen sie auch eine enorme Komplexität und Informationsmengen, die in ihrer Gesamtheit von den Bürgern kaum erfasst werden können, wodurch eine umfassende Kontrolle der Institutionen erschwert wird. Des Weiteren erfüllt die Europäische Kommission eine Doppelfunktion, da sie zum einen gemeinsam mit dem EP und dem Ministerrat die Legislative der EU bildet und sogar das Initiativmonopol für Gesetze hat,⁹³ aber auch gleichzeitig für die Ausführung der Gesetzesvorhaben verantwortlich ist. Dadurch ist die Gewaltenteilung von Legislative und Exekutive aufgehoben, weshalb bei der Europäischen Union eher von einer Gewaltenverschränkung gesprochen werden kann.⁹⁴

Die Legitimationsprobleme der Europäischen Union ergeben sich nicht nur aus institutionellen Defiziten, sondern auch aus einem Öffentlichkeits- und Identitätsdefizit. Folgt man einer sehr pessimistischen Sichtweise, dann sind die strukturellen und soziokulturellen Voraussetzungen der EU nicht dafür geschaffen eine europäische Medienlandschaft mit entsprechendem Publikum und einen Demos, das kollektive Subjekt einer Demokratie, mit einer europäischen kollektiven Identität zu schaffen.⁹⁵ Durch die politische Öffentlichkeit besteht eine Rückbindung der Entscheidungsträger an den Willen der Bürger, da diese einen kommunikativen Austausch ermöglicht. Bürger können über die Öffentlichkeit partizipieren und ihre Präferenzen artikulieren, im Gegenzug legen Amtsinhaber Rechenschaft bezüglich ihrer getroffenen Entscheidungen ab, wodurch Transparenz und Legitimität erzeugt

92 Vgl. Lauth, Hans-Joachim: Gewaltenteilung und Accountability: Konzeptionelle Grundlagen zur Kontrollfunktion der Gewaltenteilung in Mehrebenensystemen. Zeitschrift für Politikwissenschaft 26(SH 1) 2016, S. 17ff.

93 Vgl. Abels: 2020, S. 371.

94 Vgl. Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, München und Wien: Oldenbourg 2003, S. 115.

95 Vgl. Tobler, Stefan: Transnationalisierung nationaler Öffentlichkeit. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 62.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

wird.⁹⁶ Jedoch ist dieses wichtige Korrektiv eines demokratischen Systems in der EU nach wie vor primär national konstituiert.

„Bisher scheiterten nämlich sämtliche Versuche genuin europäischer Fernsehsender oder Zeitungen an den Sprachbarrieren und an der Struktur europäischer Medienmärkte, die sich vorwiegend an nationalen Zielgruppen ausrichten“.⁹⁷

Zwar wird versucht durch die zunehmende Europäisierung der nationalen Mediensysteme, wie etwa mittels der Synchronisation der europäischen Berichterstattung durch die verstärkte Zusammenarbeit der Korrespondenz in Brüssel diesem Defizit entgegenzuwirken,⁹⁸ jedoch beschränkt sich diese Entwicklung auf vereinzelte englischsprachige Qualitätsmedien, wodurch kein breites Massenpublikum erreicht wird und sich die europäische Öffentlichkeit auf eine kleine Elite beschränkt.⁹⁹

Ohne eine Kommunikationsgemeinschaft gibt es auch keine europäischen Diskurse, was das europäische Zusammengehörigkeitsbewusstsein schmälert und folglich die Ausbildung einer kollektiven europäischen Identität erschwert.¹⁰⁰ Damit die EU an psychologischer Existenz und Bedeutung für das Leben der Bürger gewinnt, sei sie für die meisten zu weit entfernt,¹⁰¹ weshalb die politische Identität der EU bisher nur in Ansätzen ausgebildet sei und sie ihre wesentlichen Funktionen noch nicht erfüllen könne.¹⁰² Die EU wird daher gerne auch als „Demokratie ohne Demos“¹⁰³ bezeichnet, was für die Perspektive der Input-Legitimität höchst problematisch ist. Verfolgt man diesen Ansatz weiter, so wird eine Stärkung des europäischen Gemeinschaftsbewusstseins nur dann ermöglicht, wenn die Bürger im Gegenzug ihrer nationalen Identität weniger Bedeutung zusprechen, weshalb auch von

96 Vgl. Schildberg: 2010, S. 31.

97 Tobler: 2010, S. 62.

98 Vgl. Schildberg 2010, S. 32f.

99 Vgl. Tobler: 2010, S. 63.

100 Vgl. edb, S. 65.

101 Vgl. Kaina, Viktoria: Wir in Europa - Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2009, S. 76.

102 Vgl. Meyer, Thomas & Eisenberg, Johanna: Europäische Identität als Projekt Innen- und Außensichten. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2009, S. 15.

103 Münch, Richard: Demokratie ohne Demos Europäische Integration als Prozess des Institutionen- und Kulturwandels. In: Loth. Winfried & Wessels, Wolfgang (Hrsg.) Theorien europäischer Integration. Opladen 2001, S. 177.

einer konfligierenden Bindung gesprochen werden kann.¹⁰⁴ Diese Annahme geht davon aus, „dass Individuen durch frühe Sozialisationsprozesse eine Primärbindung an eine bestimmte politische Gemeinschaft entwickeln“,¹⁰⁵ welche in Konflikt zu Bindungen an andere Gemeinschaften steht und daher exklusiv ist. Diese Sicht gilt jedoch mittlerweile als überholt, da mit dem Modell konkordanter Bindungen anerkannt wird, dass Individuen über multiple kollektive Identitäten verfügen können, ohne notwendigerweise dabei in Loyalitätskonflikte zu geraten. Solange die unterschiedlichen kollektiven Bindungen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene nicht im Konflikt zu einander stehen, können sich diese sogar gegenseitig verstärken.¹⁰⁶

„Die Frage ist also nicht, ob ein europäischer Demos die nationalen Demoi ersetzen soll und kann, sondern durch welche Prozeduren und Kompetenzen die nationalen Demoi gekoppelt und welche Teilkompetenz eventuell einem überwältigenden, europäischen Demos zugestanden werden soll.“¹⁰⁷

Die Existenz einer europäischen Kollektivität gilt als durchaus anerkannt, auch wenn diese im Vergleich zur nationalen Kollektivität anderes ausgestaltet ist.¹⁰⁸ Unterstützt wird diese Ausgestaltung u.a. durch die Unionsbürgerschaft, die erstmals im Vertrag von Maastricht erwähnt wird¹⁰⁹ und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausgearbeitet wurde. Dort ist die Unionsbürgerschaft unmittelbar an die nationale Staatsangehörigkeit gekoppelt und soll diese ergänzen.¹¹⁰ Ohne die jeweilige Staatsangehörigkeit zu ersetzen, wird diese um einige Rechte und Pflichten, wie etwa die der Bewegungsfreiheit auf den Territorien der Mitgliedstaaten, den

104 Vgl. Kaina: 2009, S. 58.

105 Edb, S. 58.

106 Vgl. edb, S. 58.

107 Biaggini, Giovanni: Direktdemokratische Legitimation der EU-Verfassung? In: Cheneval, Francis (Hrsg.) Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union. Münster 2005, S. 349.

108 Vgl. Siebke: 2018, S. 69.

109 Vgl. Art. 8 EUV-M

110 Vgl. Art. 20 AEUV

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Wahl- und Petitionsrechten sowie Kontroll- und Informationsrechten gegenüber den Unionsorganen erweitert.¹¹¹ Damit ist die Grundvoraussetzung einer kollektiven Identität für das Greifen inputorientierter Legitimationsmechanismen trotz aller Kritik gegeben. Wie belastbar diese Identität letztlich ist, gilt es zu klären.

3.3 Ursachen und Verlauf der europäischen Staatsschuldenkrise

Als zentrales Fallbeispiel, anhand dessen der politische Output der EU festgemacht werden kann, wird in diesem Beitrag die Staatsschuldenkrise herangezogen, wobei zunächst die Ursachen dargestellt werden müssen, um in einem zweiten Schritt auf die politischen Lösungen eingehen zu können.

Seit dem Beginn der Staatsschuldenkrise sind mehr als 10 Jahre verstrichen, dennoch gibt es immer noch keinen Konsens über die Ursachen und die Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen, um eine Wiederholung zu verhindern. Die Uneinigkeit zeigt sich allein schon an der Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten um die Krise ab 2009 zu beschreiben, mittels derer i.d.R. versucht wird unterschiedliche Teilaspekte der Krise hervorzuheben.¹¹² Sie reichen von Staatsschuldenkrise, über Bankenkrise bis hin zur Eurokrise. Es wurde in den vergangenen Jahren eine Vielzahl an Ursachen identifiziert, die zahlreiche Krisensymptome in der Eurozone hervorgerufen haben.¹¹³ Doch die am weitesten verbreiteten Erklärungsansätze eint alle, dass sie „die schädlichen Auswirkungen von Ungleichgewichten in der staatlichen und privaten Verschuldung im Euroraum“¹¹⁴ hervorheben. Auch wenn der unmittelbare Auslöser der Staatsschuldenkrise die zunächst amerikanische und später weltweite Finanzkrise von 2008/9 war, lagen die eigent-

111 Vgl. Art. 20 AEUV

112 Vgl. Kumm, Mattias: Causes of the financial crisis and causes of citizen resentment in Europe: What law has to do with it. In: Papadopoulou, Lina, Pernice, Ingolf & Weiler, Joseph H. H. (Hrsg.). Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in memoriam. Nomos Verlagsgesellschaft 2018, S. 129f.

113 Vgl. Enderlein et al.: Den Euro vollenden. Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa. Bericht der „Tommaso Padoa-Schioppa Gruppe“. Studien & 92 Berichte 2012, S.37ff.

114 Haas, Jörg & Gnath, Katharina: Eine Kurze Geschichte der Eurokrise. Jacques Delors Institut Berlin: Policy Paper 2017, S. 1.

lichen Ursachen in der strukturellen Asymmetrie des Euroraums und den daraus resultierenden Divergenzen.¹¹⁵ Besonders betroffen von der Staatsschuldenkrise „waren mit Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, Staaten in der Peripherie Europas“.¹¹⁶

Die verschiedenen Analysen der Krise gelangen im Wesentlichen zu drei verschiedenen Ansätzen, die den Ausbruch der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum erklären: Dabei ist zunächst der Ansatz übermäßiger Überschuldung der öffentlichen Haushalte zu nennen. Hier wird die Ursache der Krise darin gesehen, dass viele Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhielten und aufgrund unvernünftiger Fiskalpolitik ihre Staatsverschuldung derart erhöhten, dass diese Länder den Marktzugang und damit die Möglichkeit der Refinanzierung von bestehenden Schulden zu dem Zeitpunkt einbüßten, als sich das Wirtschaftswachstum verlangsamte.¹¹⁷

Als zweite Erklärung kann die divergierende Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der WWU herangezogen werden, die im Vorfeld der Krise durch den rapiden Anstieg der Lohnstückkosten in den späteren Krisenländern entstand. Da sich diese parallel in anderen WWU-Mitgliedstaaten, wie insbesondere Deutschland, nur geringfügig änderte, führte dies zu eklatanten Leistungsbilanzungleichgewichten, denen nicht mit der Abwertung der jeweiligen Landeswährung entgegengewirkt werden konnte. In der Folge versiegten die Kapitalströme in die Krisenstaaten aus dem Ausland abrupt.¹¹⁸

Der dritte Erklärungsansatz bezieht sich auf die schwache Regulierung des Finanzsektors, die es nach der Einführung des Euros erlaubt und dazu führte, dass sich spätere Krisenländer große Geldmengen von anderen WWU-Ländern liehen und sich Privathaushalte hoch verschuldeten. Mit dem Versiegen

115 Vgl. edb

116 Grimm, Benjamin H.: Zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Krise. Eine rechtliche Analyse von ESM, sixpack und Fiskalvertrag. In: Häde, Ulrich & Ohler, Christoph (Hrsg.). Schriften zum Finanzrecht und Währungsrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2016, S. 53.

117 Vgl. Haas & Gnath 2017, S. 3ff.

118 Vgl. edb.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

der externen Finanzierungsquellen im Zuge der globalen Finanzkrise, entstand ein Teufelskreis, bei dem unterkapitalisierte Banken von ihren Regierungen gerettet werden mussten. Infolgedessen erhöhte sich ihre zu tragende Schuldenlast deutlich und brachte sie an den Rande der Zahlungsunfähigkeit.¹¹⁹ Anhand dieser drei Erklärungsansätze lässt sich die Entstehung der europäischen Staatsschuldenkrise weitgehend nachvollziehbar skizzieren.

3.4 Die Reaktion der Europäischen Union

Der sich immer weiter verschlimmernden Krise stand die Europäische Union zunächst unvorbereitet gegenüber, da das entsprechende Instrumentarium für ein effektives Krisenmanagement fehlte, welches in der Folge entwickelt werden musste. Um die EU als Gemeinschaft wirtschaftlichen Wohlstands und politischer Stabilität zu erhalten, wurden daher in den vergangenen Jahren Entscheidungen mit weitreichenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Konsequenzen getroffen.¹²⁰ Dabei lassen sich die beschlossenen Maßnahmen in der Retrospektive in zwei grundsätzlich Kategorien unterteilen: Zum einen wurden schnellstmöglich ad-hoc-Maßnahmen eingeleitet, um die akut drohende Zahlungsfähigkeit der Peripherieländer zu verhindern und damit den möglichen Zusammenbruch der Wirtschafts- und Währungsunion zu verhindern und zum anderen wurden mit etwas zeitlichem Abstand mehrere Strukturreformen durchgeführt, durch welche dem Auftreten weiterer Krisen vorgebeugt werden sollte.¹²¹

Für die Phase der Staatsschuldenkrise und die beschlossenen Maßnahmen kann zur besseren Übersicht folgende Chronologie aufgestellt werden:¹²² Infolge der Korrektur des griechischen Haushaltsdefizits und der Herabstufung

119 Vgl. edb.

120 Vgl. Gröbe, Benjamin. Die Euro – Krise – einfach erklärt. Europäisches Integrationszentrum Rostock e.V. Staatlich anerkannte Einrichtung der Weiterbildung 2012, S. 3.

121 Vgl. Hild, Alexandra: Die Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion. Instrumente der Krisenprävention und des Krisenmanagements. In: Herz, Bernhard, Hrbek, Rudolf & Nettesheim, Martin (Hrsg.). Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2016.

122 Vgl. Mężyk, Robert: Die EU und die Finanzkrise: Die Emergenz eines neuen Systems der wirtschaftspolitischen Koordinierung in den Jahren 2010-2017. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden 2019, S. 35ff.

der griechischen Kreditwürdigkeit durch mehrere Ratingagenturen, drohte die akute Staatsinsolvenz Griechenlands, woraufhin 2010 ein erstes Stabilitätsprogramm zur Rettung konzipiert wurde. Darüber hinaus wurde ein temporärer Rettungsmechanismus geschaffen, der durch das Securitization Market Programme (SM-Programm) der EZB flankiert wurde, welches den Aufkauf von Schuldentiteln der Euroländer vorsah. Im selben Jahr meldete Irland ebenfalls an, dass das Land Hilfgelder der EU zur Refinanzierung benötigt. 2011 wurde eine neue europäische Finanzaufsicht eingeführt und mit den Six-Pack-Reformen und dem Euro-Plus-Pakt ein Reformprozess der Eurozone begonnen. Zusätzlich war ab diesem Jahr auch Portugal auf Hilfgelder angewiesen. Im Jahr 2012 wurde, nachdem das erste Paket nicht ausreichte, ein zweites griechisches Stabilitätsprogramm vereinbart, das u.a. einen Schuldenschnitt vorsah. Die Krise verschlimmerte sich in diesem Jahr weiter, da nun auch Spanien und Zypern auf die Hilfgelder des Rettungsschirms angewiesen waren. Ferner initiierte die EZB das Outright Monetary Transactions Programme (OMT-Programm), welches eine Weiterführung des Programms zum Ankauf von Schulden darstellte. 2013 wurden mit dem ESM ein dauerhafter Rettungsmechanismus ratifiziert. Des Weiteren wurden mit dem SKS-Vertrag und den Two-Pack-Reformen weitere Strukturreformen etabliert. Im darauffolgenden Jahr zeichnete sich eine deutliche Verbesserung der Lage und Stabilisierung der Eurozone ab, u.a. waren ab 2014 Spanien, Portugal und Irland nach der erfolgreichen Durchführung der Stabilitätsprogramme nicht mehr auf die Hilfgelder der EU angewiesen, Zypern folgte zwei Jahre später. Zusätzlich wurden erste Entschlüsse bezüglich einer Bankenunion gefällt. Im Jahr 2015 wurde unter besonders schwierigen Bedingungen das dritte und letzte griechische Hilfspaket vereinbart, welches schließlich 2018 auslief. Nach dessen Ende hatte auch Griechenland den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt wiedererlangt und war wieder in der Lage, sich eigenständig zu refinanzieren. Auf die einzelnen Programme und Reformen, wird in den anschließenden Kapiteln genauer eingegangen.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

3.5 Einordnung der Maßnahmen

Die Vielzahl an kurzfristigen Maßnahmen und strukturellen Reformen hatten zum Ziel, die Insolvenz einiger Staaten und damit einen möglichen Zerfall der Wirtschafts- und Währungsunion zu verhindern und sollten darüber hinaus die Resilienz des Finanzsektors gegen externe Schocks stärken, sowie die wirtschaftliche Steuerung in der WWU verbessern, um die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Schulden- und Wirtschaftskrisen zu vermindern.

Es kann festgehalten werden, dass durch die ad-hoc-Maßnahmen der EU die Zahlungsunfähigkeit der Krisenländer, insbesondere von Griechenland verhindert und damit Staatsinsolvenzen abgewendet werden konnten. Ferner konnte durch die Verstärkung der Rettungsmechanismen in Form des ESM insgesamt eine institutionelle Lücke der WWU geschlossen werden.

„Der Rettungsschirm ist sinnvoll, weil er verhindern kann, dass einem solventen Staat durch übernervöse Finanzmärkte die Finanzierung entzogen und er so wegen fehlender Refinanzierungsmöglichkeit bestehender Schulden in die Illiquidität und in einen formellen Staatsbankrott („default“) gezwungen wird.“¹²³

Die verschiedenen ESM-Instrumente in Kombination mit den unbeschränkten OMT-Käufen der EZB bieten einen mittelfristigen Schutzschirm für Staaten, die sich in akuten Finanzierungsnoten befinden und sind in der Lage, sich selbst verstärkende Zinsspiralen und Ansteckungseffekte deutlich abzumildern.¹²⁴ Im Zuge des Reformprozesses wurde häufig die Sorge geäußert, dass der durch den ESM ermöglichte Zugang zu Hilfskrediten und der damit verbundenen Aushebelung der No-Bailout-Klausel zu Moral-Hazard-

123 Matthes, Jürgen: Fünf Jahre Euro-Rettungsschirm: Eine Bilanz. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 12/2015, S. 9.

124 Vgl. edb, S.9.

Problemen¹²⁵ führen würde und die Anreize einer verantwortungsvollen Fiskalpolitik unterminieren würden.¹²⁶ Doch durch das strikte Konditionalitätsprinzip, das mit den Hilfskrediten verbunden ist und Reformprogramme unter Aufsicht der Troika vorsieht, scheint für ausreichend Abschreckung gesorgt zu sein, um die Mitgliedstaaten der WWU im Bereich der Haushaltspolitik zu disziplinieren, da die Reformprogramme faktisch einem partiellen Souveränitätsverlust gleich kommen. Die abschreckende Wirkung kann dadurch verdeutlicht werden, dass sich beispielsweise die italienische und spanische Regierung während der Krise stark gegen die vollständige Beantragung eines Hilfsprogramms gestäubt haben¹²⁷. Obwohl von der Öffentlichkeit erwartet und programmbedingt deutlich verbesserten Finanzierungsbedingungen, wurden die Hilfs- und Reformprogramme abgelehnt, da sie politisch unattraktiv waren und die Regierungen die Verantwortung für den Souveränitätsverlust nicht tragen wollten.¹²⁸ Damit stellt der ESM einen positiven Anreiz für die Mitgliedstaaten dar, ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik im Sinne der europäischen Gemeinschaft zu modifizieren.

Alle Länder, die Hilfen in Anspruch nehmen mussten, haben mittlerweile die Programme wieder verlassen, wobei die Bewertung der Programmperformance der Länder überwiegend positiv ausfällt.¹²⁹ Auch die wirtschaftliche

125 Unter einem Moral-Hazard-Problem versteht man, wenn einem Akteur der Anreiz genommen wird ein bestimmtes Risiko zu vermeiden, da dieser davon ausgehen kann, dass ihn eine vorsorgende Instanz von diesem befreit (vgl. Weber, Klaus: Eurosystem und Eurokrise. In: Weber, Klaus & Ottmann Henning (Hrsg.). Neugestaltung der Europäischen Union. Baden- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2019, S. 123).

126 Vgl. Blankart, Charles B.: Goldgräber bedrohen Euroland. In: Meyer, Dirk (Hrsg.). Die Zukunft der Währungsunion: Chancen und Risiken des Euros, Berlin 2012, S. 291ff.

127 Das spanische Hilfsprogramm und dessen Konditionalität bezogen sich nur auf den Finanzsektor (vgl. Matthes: 2015, S. 7).

128 Vgl. Matthes: 2015, S. 10.

129 Vgl. European Commission: Economic Adjustment Programme for Ireland, Autumn 2013 Review. Brüssel: European Economy Occasional Paper, Nr. 167/2013. Vgl. European Commission: Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain, Fifth Review. Brüssel: European Economy Occasional Paper, Nr. 170/2014. Vgl. European Commission: The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011–2014. Brüssel: European Economy Occasional Paper, Nr. 202/2014. Vgl. European Commission: The Economic Adjustment Programme

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Erholung durch wiedergewonnenes Wirtschaftswachstum¹³⁰ und Fortschritte bei der fiskalischen Konsolidierung der betroffenen Länder und der gesamten Eurozone konnte erreicht werden. Demnach konnte der Trend zu immer höheren Staatsschulden gestoppt und umgekehrt werden. So fiel die Schuldenquote im Euroraum ab 2014 bis zum Beginn der globalen Pandemie 2020 relativ langsam aber stetig und auch die Quote der Neuverschuldung konnte auf unter zwei Prozent stabilisiert werden.¹³¹ Besonders wichtig ist der genauere Blick auf die Krisenländer der zeigt, dass auch diese nun eine deutlich disziplinierte Haushaltspolitik verfolgen.¹³² Darüber hinaus konnte die Arbeitslosenquote in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in den letzten Jahren deutlich gesenkt werden, ebenfalls in den Krisenländern, auch wenn dort die Arbeitslosenquoten im europäischen Vergleich immer noch relativ hoch sind.¹³³

Allerdings gingen mit den Reformpaketen und den damit erzielten Erfolgen auch negative Outcomes in Form erheblicher Wohlfahrtseinbußen für die Krisenländer einher, weshalb die Bewertung der Maßnahmen aus makroökonomischer Sicht überwiegend positiv, aus individueller Sichtweise, jedoch je nach Betroffenheit, eher durchwachsen ausfällt. „Insbesondere die zum Abbau der Schulden durchgeführten Sparmaßnahmen und Reformen [waren] sehr hart“¹³⁴ und stellten tiefgreifende Einschnitte für die Bevölkerung der betroffenen Staaten dar.¹³⁵ Nicht ohne Grund regte sich besonders in Griechenland während der Staatsschuldenkrise großer Widerstand gegen die Reformvorgaben der Troika, in dessen Folge die griechische Bevölkerung

for Cyprus, Fifth Review, Summer 2014. Brüssel: European Economy Occasional Paper, Nr. 209/2014.

130 Vgl. Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=de> 2021 (abgerufen am 29.04.2022).

131 Vgl. Bpb: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europa/70570/oeffentlicher-schuldenstand/2021> (abgerufen am 29.04.2022).

132 Vgl. Matthes: 2015, S. 30.

133 Vgl. o.V. :

https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitikaktuell/_Politikfelder/Europa-Internationales/Datensammlung/PDF-Dateien/abbX18.pdf 2019 (abgerufen am 29.04.2022).

134 Gröbe, Benjamin: Die Euro – Krise – einfach erklärt. Europäisches Integrationszentrum Rostock e.V. Staatlich anerkannte Einrichtung der Weiterbildung 2012, S. 3.

135 Vgl. edb. S. 3.

2015 auch eine neue Regierung um Regierungschef Alexis Tsipras wählte, die damit warb, „das Spardiktat zu beenden [...] und Erleichterungen für die griechische Bevölkerung zu erkämpfen“.¹³⁶ Die Regierung Tsipras unternahm sodann enorme Anstrengungen, um Erleichterungen bei den Verhandlungen um das dritte Hilfspaket zu erreichen und sich gegen die Auflagen der EU durchzusetzen. Mehrfach wurde damit gedroht, den Staatsbankrott und den Zerfall der Eurozone in Kauf zu nehmen. Tsipras versicherte sich sogar in einem Referendum, in welchem die Griechen dazu aufgefordert wurden über die Sparauflagen abzustimmen, der Legitimität seiner Forderungen seitens der Bevölkerung. Doch obwohl mit 61,5 Prozent eine relativ deutliche Mehrheit die Maßnahmen ablehnte, konnte sich Griechenland nicht gegen die Forderungen der EU und der anderen Mitgliedstaaten durchsetzen, sodass eine Fortsetzung der Sparpolitik am Ende dieses Prozesses stand.¹³⁷ An dieser Stelle wurde der durch das Referendum erzeugte politische Input ignoriert. Er hat keinen Eingang in das politische System der Europäischen Union gefunden, so dass es aus Sicht der Griechen faktisch keine Wahlalternative zu den diktierten Strukturreformen gab. Nicht nur in Griechenland nährte die schwere Krise der Eurozone die Skepsis an der Sinnhaftigkeit des europäischen Integrationsprozesses.¹³⁸ Die EU wurde im Verlauf der Krise „zu einem Hauptadressaten des Unmuts von Teilen der Bevölkerung, vor allem in der südlichen Peripherie“¹³⁹ die sich in Protesten und in Teilen in populistischer Radikalisierung entlud. Des Weiteren entwickelte sich im Verlauf der Staatsschuldenkrise generell eine verstärkte Intergovernmentalisierung, da das Krisenmanagement vor allem von den Regierungen, sprich der Exekutive, teilweise auch abseits des EU-Rahmens, geführt wurde und getroffene Entscheidungen oft erst im Nachgang durch die nationalen Parlamente bestätigt wurden, was zu deren Marginalisierung führte und die

136 Vgl. Illing, Falk: Die Eurokrise. Analyse der europäischen Strukturkrise 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2017, S. 155f.

137 Vgl. edb.

138 Vgl. Gröbe: 2012, S. 3.

139 Bach, Maurizio: Die Eurokrise. In: Bach, Maurizio & Hönig, Barbara (Hrsg.). Europasozioökologie: Handbuch für Wissenschaft und Studium. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2018, S. 294.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Input-Legitimität schwächte.¹⁴⁰ Darüber hinaus wurde in Teilen das Initiativmonopol der Kommission missachtet und im Falle des Fiskalpaktes beispielsweise auch nicht auf die erforderliche Zustimmung der Europäischen Parlaments geachtet.¹⁴¹

Durch die strukturellen Reformen wurde nachdrücklich versucht das Problem der zu hohen Staatsverschuldung einiger Mitgliedstaaten der Eurozone anzugehen. Durch die Six-Pack- und Two-Pack-Verordnungen sowie dem Fiskalpakt wurde, „mit zum Teil redundanten Regeln“¹⁴² eine verschärfte Begrenzung der Überschuldung implementiert. Dadurch wurde eine Hauptursache der Krise angegangen, was positiv zu bewerten ist, jedoch bleiben Bedenken bei der tatsächlichen Durchsetzung des Reglements bestehen. So haben beispielsweise Spanien, Italien oder Frankreich auch nach der Reformierung des SWP schon mehrfach einen Aufschub bei dem Abbau des öffentlichen Defizits erhalten.¹⁴³ Darüber hinaus gibt es noch immer eine Lücke bei der Beobachtung des Ausgabenzuwachses von Staaten, „da die Nicht-Einhaltung der Ausgabengrenze für sich genommen kein Defizit-Verfahren in Gang bringt,¹⁴⁴ wodurch die präventive Komponente des SWP geschwächt wird. Dennoch begünstigt die neue Anwendung der umgekehrten Mehrheit beim Verhängen von Sanktionen die stringente Durchsetzung der Regeln.“¹⁴⁵

Generell setzten viele Reformvorhaben an der makroökonomischen Steuerung und Überwachung an. Doch trotz der Beobachtung zahlreicher wirtschaftspolitischer Indikatoren, die durch den neuen SWP und das Europäische Semester eingeführt wurden und zu Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte beitragen sollen, zeigen sich auch hier

140 Vgl. Abels: 2020, S. 188.

141 Vgl. Rittberger, Berthold: Integration without representation? The European Parliament and the reform of economic governance in the EU. *Journal of Common Market Studies* 52(6) 2014, S. 1174–1183.

142 Dullien, Sebastian: Die Europäische Währungsunion: Viel reformiert, aber noch nicht am Ziel. Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Wirtschaftsdienst 2016 | 8, S. 54.

143 Vgl. edb.

144 Hild 2016: S. 77.

145 Vgl. edb.

Mängel bei der Umsetzung. So verstößt beispielsweise Deutschland regelmäßig gegen das Kriterium des exzessiven Leistungsbilanzüberschusses,¹⁴⁶ was die Europäische Kommission auch in ihren Berichten erwähnt, jedoch nicht als Problem einstuft, da aufgrund der hohen Anzahl an relevanten Indikatoren die Abweichung einzelner Indikatoren durch die Kommission nicht als problematisch gewertet werden.¹⁴⁷ Ferner ist bei vielen der Indikatoren unklar, ob diese Ungleichgewichte frühzeitig anzeigen, oder doch eher nachlaufenden Charakter haben, so ist z.B. die Verringerung von Exportanteilen i.d.R. eine verzögerte Folge von verminderter Wettbewerbsfähigkeit und somit als Frühwarnindikator eher ungeeignet.¹⁴⁸ Darüber hinaus führten etwa 2013 und 2014 die fünf festgestellten Fälle von übermäßigen Ungleichgewichten in der Eurozone nicht zu der Einleitung entsprechenden Korrekturprogrammen, da die geplanten Maßnahmen der jeweiligen Länder von der Kommission als ausreichend gewertet wurden. Es lässt sich dementsprechend bezweifeln, ob damit in der Praxis eine tiefgreifende Modifizierung der Koordination und Zusammenarbeit in der WWU erreicht wurde. Bemerkenswert ist dennoch, dass die Mechanismen der Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten den EU-Institutionen große Spielräume bezüglich einiger Entscheidungen und Stellungnahmen zugesteht, weshalb vermutet werden kann, dass die entsprechenden EU-Organe in Zukunft den Gebrauch der zur Verfügung stehenden Maßnahmen und Sanktionen intensiveren könnten.¹⁴⁹

Mit Blick auf den Euro-Plus-Pakt muss festgestellt werden, dass dieser über nur schwach ausgeprägte Bindungskraft verfügt, da die Umsetzung der Beschlüsse auf freiwilliger Basis erfolgt. Die formulierten Vorgaben des Paktes räumen den Mitgliedstaaten große Freiheiten bei der Umsetzung von Reformen ein, die nur recht unspezifisch aufgeführt werden. Darüber hinaus wird

146 Vgl. Horn, Gustav et al.: Aufschwung mit Schwächen. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2016/2017. IMK Report 118, September 2016, S. 3.

147 Vgl. Dullien: 2016, S. 545.

148 Vgl. Dullien, Sebastian: Die Euro-Zone nach vier Jahren Krisenmanagement und Ad-Hoc-Reformen: Was bleibt zu tun? Friedrich Ebert Stiftung Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 2014, S. 29.

149 Vgl. Mężyk 2019, S: 269ff.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

dessen Einhaltung lediglich von den Staats- und Regierungschefs der jeweiligen Länder überwacht. Dies spricht insgesamt eher für ein gentlemen's agreement ohne rechtliche Verbindlichkeit.¹⁵⁰ Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass der Euro-Plus-Pakt nur ein schwacher Mechanismus ist, der die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten nicht entscheidend verbessert.

Im Gegensatz dazu wurde zumindest die Ratifizierung des SKS-Vertrags bzw. des Fiskalpakts durch die Kopplung der Finanzhilfen des ESM an diesen sichergestellt, was dazu geführt hat, dass auf nationaler Ebene in allen Mitgliedstaaten eine Schuldenbremse eingeführt wurde, wodurch eine Verstärkung der WWU-Mechanismen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin gelang.¹⁵¹ Jedoch haben viele Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Fiskalpaktes den ihnen gewährten Spielraum genutzt, was beispielsweise dazu geführt hat, dass die Verankerung der neunten Regeln durch nationale Gesetze erfolgte, die keinen Verfassungsrang aufweisen.¹⁵²

Mit der Bankenunion und dem damit verbundenen einheitlichen Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus wurde eine Stabilisierung des Finanzsystems der Eurozone angestrebt. Es sollen Einlagen geschützt, riskante Kreditvergaben verhindert, Steuerzahler vor der Übernahme möglicher Verluste geschützt und „auch das Problem der toxischen Verbindung zwischen Banken und Staatsfinanzen“¹⁵³ soll gelöst werden. Da die nationalen Aufsichtsbehörden im Vorfeld der Krise versagt haben und die Banken der Eurozone in mehreren Mitgliedstaaten operieren, ihre Kontrolle jedoch nicht über die nationalen Grenzen hinaus ging, stellt die einheitliche Überwachung und Abwicklung der Finanzinstitute einen Fortschritt dar.¹⁵⁴ Durch die Erhöhung

150 Vgl. Obwexer, Walter: 'Das System der "Europäischen Wirtschaftsregierung" und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm', Zeitschrift für öffentliches Recht, 67(2) 2012, S. 209 – 251.

151 Vgl. Męzyk: 2019, 281ff.

152 Vgl. Burret, Heiko, Schnellenbach, Jan: Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum. In: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 08/2013, S. 30.

153 Dullien: 2016, S. 545

154 Vgl. Hishow, Ognian & Tokarski, Paweł: Die Bankenunion verspricht mehr, als sie halten kann. Bankenrettungen mit Steuergeldern sind nach wie vor wahrscheinlich.

der Eigenkapitalquote und dadurch, dass zukünftige Rettungspakete von Banken nach dem Bail-in-Prinzip von privaten Gläubigern konzipiert sind, wird die Wahrscheinlichkeit verringert, dass der Staat in einer Krise einspringen muss und wenn doch, vermindert es den öffentlichen Finanzbedarf der dafür aufgewendet werden muss.¹⁵⁵ Allerdings ist für einen konkreten Fall noch unklar „in welchem Umfang das Vorhaben, Verluste auf Aktionäre und Gläubiger der Banken (Bail-in) abzuwälzen, realisiert werden wird“.¹⁵⁶ Auch das Volumen des Abwicklungsfonds der Bankenunion scheint für den Fall einer Systemkrise des Finanzsektors zu gering zu sein.¹⁵⁷

3.6 Einschätzung der Input- und Output-Legitimation der EU

In der Gesamtbetrachtung der Input- und Output-Legitimität der EU kann für die Input-Legitimität festgehalten werden, dass der Legitimationsimpuls der Delegation in der Europäischen Union sichtbar, anhand der Wahlen des Europäischen Parlaments und den nationalen Wahlen, die sich ebenfalls auf die Europäischen Institutionen auswirken, vorhanden ist. Allerdings werden die Partizipation und das Prinzip der Rechenschaftspflicht stark geschwächt, da die Wahl des EP als zweitrangig betrachtet wird und Defizite bezüglich des Wahlrechts bestehen. Darüber hinaus ist die Delegationskette des zweiten Legitimationskanals über die nationalen Parlamente äußerst lang, was die Verantwortungszuschreibung und die Kontrolle der politischen Akteure erschwert, zumal sich das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit ebenfalls negativ auswirkt, wodurch die Komponenten der Input-Legitimität geschwächt werden. Ferner werden zwar viele Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU angewandt, dennoch konnten Defizite bei den Kompetenzen des EP und der institutionellen Verschränkung gezeigt werden. Bezüglich der Komponente der kollektiven Identität lässt sich eine schwach ausgeprägte europäische Identität vermuten. Die kollektive Identität ist rechtlich durch die Unionsbürgerschaft angelegt, welche den Bürger mit den notwendigen Rechten und Pflichten ausstattet. Trotz schwieriger

Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin: SWP-Aktuell 72 November 2014, S. 7.

155 Vgl. Dullien: 2016, S. 545.

156 Hishow & Tokarski: 2014, S. 7.

157 Vgl. edb.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Voraussetzungen scheint die europäische Identität in einem Prozess der Entstehung zu sein, der durch die gemeinsamen Werte eingeleitet wurde und durch das Fortschreiten der europäischen Integration weitergeführt wird. Da zumindest bei einigen Bürgern eine Kopplung von nationaler und europäischer Identität vermutet werden kann, wirkt sich diese durch ihren diffusen support positiv auf die Input-Legitimität der EU aus. Die Analyse der Staatsschuldenkrise hat auch gezeigt, dass die Partizipation der Bürger und damit der politische Input im Falle Griechenlands, sich nicht auf die Entscheidungen der EU ausgewirkt hat. Darüber hinaus wurde die EU im Zuge der Krise zu einem der Hauptadressaten des Unmuts vieler Menschen in den Krisenländern. Ferner entwickelte sich ein verstärkter Intergouvernementalismus in der EU, wodurch die Parlamente geschwächt wurden, weshalb sich die Staatsschuldenkrise auf die Input-Legitimität eher negativ ausgewirkt hat.

Für die Output-Legitimität kann festgestellt werden, dass der EU ein generell hohes Outputpotenzial zugesprochen werden kann, da sie in der Lage ist Probleme zu lösen, die sich den Nationalstaaten entziehen. Das konkrete Fallbeispiel verdeutlicht, dass es der EU nach einiger Zeit und zahlreichen Hilfspaketen und Reformen gelungen ist die gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion zu stabilisieren und dadurch das Wohlfahrtsniveau in den meisten Mitgliedstaaten zu erhalten, bzw. nach einer Rezession wieder auf das ursprüngliche Niveau zu führen. Dies gilt jedoch nicht für alle Staaten gleichermaßen, was die Betrachtung der Krisenländer gezeigt hat und insbesondere aus Sicht der griechischen Bevölkerung zu einer anderen Bewertung der Krisenbewältigung führt. Dennoch haben die Maßnahmen und Reformprogramme der Europäischen Union dazu beigetragen, dass alle Länder wieder Zugang zum Kapitalmarkt haben und sich selbständig refinanzieren können. Bis zu dem Zeitpunkt der Stabilisierung der Eurozone kann davon ausgegangen werden, dass die Problemlösung der EU von der Bevölkerung als defizitär bewertet wurde, da die ersten Maßnahmen der EU nicht verhinderten, dass zunächst immer mehr Länder, aufgrund des drohenden Staatsbankrotts, auf Hilfgelder angewiesen waren. Dies sollte sich negativ auf die Output-Legitimität auswirken. Mit der Trendwende 2014 sollte sich die Wirkung jedoch umkehren, da in diesem Jahr erste Krisenländer die Stabilitäts-

programme erfolgreich verlassen konnten. Im Fokus der strukturellen Reformen stand vor allem das Bestreben, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu verbessern, was durch viele, sich ergänzende und verstärkende Verträge und Verordnungen zumindest formal gelungen ist. Allerdings offenbart die Praxis nach wie vor deutliche Schwächen des Systems. Des Weiteren ist eine Verbesserung der wirtschaftlichen Koordinierung der WWU zu verzeichnen, allerdings längst nicht in so umfassendem Ausmaß wie es nötig wäre, um die wirtschaftlichen Divergenzen im Euroraum effektiv zu verringern, was die Bewertung des Outputs schwächt und sich im Falle einer erneuten Krise dieser Form vermutlich sehr negativ auswirken wird, da die EU nicht in der Lage war bestehende strukturelle Probleme zu beseitigen. Da jedoch das Hauptziel der Krisenbewältigung ohne substanzielle und dauerhafte Schädigung der Eurozone erreicht wurde, kann der Output als eher positiv gewertet werden, der somit zu einer Erholung des Legitimitätsniveaus der EU beigetragen haben kann.

Demzufolge ist die Input-Legitimität der Europäischen Union während der Staatsschuldenkrise, wenn auch definitiv in relevanter Stärke vorhanden, aufgrund der Vielzahl und Schwere der Defizite tendenziell niedriger einzuschätzen als ihre Output-Legitimität. Auch wenn der Output der EU keineswegs als optimal betrachtet werden kann und für die Bevölkerung der Krisenländer zumindest temporär für eine Wohlfahrtsminderung gesorgt hat, konnten dennoch entscheidende Ziele erreicht werden. Daher kann vermutet werden, dass der Einfluss der Output-Legitimität auf das gesamte Legitimitätsniveau der EU im Zeitraum der Staatsschuldenkrise etwas größer war.

4. Datenerhebung und Datenauswertung

Um die analytische Perspektive um eine empirische zu ergänzen und die analytischen Zwischenergebnisse zu überprüfen, wurden die Daten der Eurobarometer herangezogen und ausgewertet. Für die Phase der Staatsschuldenkrise liegen in Form des Eurobarometers umfangreiche, zugängliche Datensätze vor, die für eine Sekundärdatenanalyse über einige Jahre hinweg geeignet sind, da entsprechende Items in regelmäßigen Abständen erhoben wurden. Daher konnten auf Grundlage der Eurobarometer Daten von 2009 bis

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

2018 einige Messungen durchgeführt werden, wobei alle Zusammenhänge und Modelle, die keine Verläufe skizzieren, in der Aufbereitung exemplarisch dem Datensatz von 2014 entnommen wurden.¹⁵⁸

4.1 Hypothesen und Operationalisierung

Aus den theoretischen Vorüberlegungen und der Analyse der Legitimität der EU ergeben sich für die empirische Untersuchung folgende Hypothesen:

1. Der politische Output wirkt sich stärker auf die wahrgenommene Legitimität der Europäischen Union aus als der politische Input.
2. Mit dem Auftreten der Staatsschuldenkrise und deren Ausbreitung in der Eurozone ist das wahrgenommene Legitimitätsniveau der Europäischen Union gesunken.
3. Nach der Durchführung der Ad-hoc-Maßnahmen und der Durchführung erster Strukturreformen ist das wahrgenommene Legitimitätsniveau der Europäischen Union wieder gestiegen.
4. Die Bewertung des Outputs durch die Befragten der Mitgliedstaaten fällt unterschiedlich aus, je nachdem, ob ein Mitgliedstaat von der Staatsschuldenkrise und den Maßnahmen akut betroffen war oder nicht.
5. Die wahrgenommene Output-Legitimität stagniert nach einigen Jahren, da die Strukturen nicht zu einer vollumfänglichen und nachhaltigen Prävention weiterer Krisen ausreichen.

158 European Commission, 2010-2018:

https://search.gesis.org/research_data/ZA4994 https://search.gesis.org/research_data/ZA5234 https://search.gesis.org/research_data/ZA5481 https://search.gesis.org/research_data/ZA5612 https://search.gesis.org/research_data/ZA5689 https://search.gesis.org/research_data/ZA5932 https://search.gesis.org/research_data/ZA6643 https://search.gesis.org/research_data/ZA6788 https://search.gesis.org/research_data/ZA6928 https://search.gesis.org/research_data/ZA6963 (abgerufen am 29.04.2022).

Tabelle 2: Operationalisierung

Komponenten der Legitimität	Variable aus dem Eurobarometer
Partizipation Rechenschaftspflicht	- My Voice Counts: In the EU
Einstellungen zur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	- Important Values Pers: Democracy - Important Values Pers: Rule of Law
Kollektive Identität	- EU Citizenship: Fell to be EU Citizens - Attachment to: European Union
Wohlfahrt Wahrgenommene effektive Problemlösung	- Situation: European Economy - Situation: National Economy - Direction Things are Going in the EU - Crisis: EU has sufficient Power and Tools - Situation: Job personal - Life Satisfaction
Politische Einheit, dauerhafte gemeinsame Interessen	- Nation Group Euro Zone - Nationality: Greece

4.2 Input der Europäischen Union

Die Auswertung der Eurobarometer hat zunächst ergeben, dass eine Form von kollektiver Identität in der EU vorherrscht, da 24,9 Prozent der Befragten definitiv und 41,5 Prozent zumindest teilweise das Gefühl haben, EU-Bürger zu sein und sich somit die kollektive europäische Identität zu Eigen gemacht haben. Daran anschließend, kann nachgewiesen werden, dass ein Zusammenhang zwischen dem Gefühl der Unionsbürgerschaft und dem allgemeinen Vertrauen in die EU besteht, da sowohl die Fallzahlverteilung als auch das Zusammenhangsmaß Cramers V auf einen relativ geringen bis mittleren signifikanten Zusammenhang verweisen.

Ähnliches gilt für die Verbundenheit der Befragten mit der EU und Bewertung der eigenen Partizipation in der EU. In beiden Fällen konnten signifikante Zusammenhänge auf gleichem Niveau nachgewiesen werden, womit

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

die Verbindung zwischen den Input-Variablen und der europäischen Legitimität verdeutlicht wird. Dieser Zusammenhang trifft jedoch nicht auf die persönlichen Einstellungen bezüglich der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu, da sich in beiden Fällen keine Korrelationen in nennenswerter Ausprägung nachweisen lassen

Mittels einer logistischen Regressionsanalyse konnte weitergehend der Einfluss der Input-Variablen auf das Vertrauen in die EU überprüft werden, wobei sich zeigt, dass das Gesamtmodell 27,8 Prozent der Varianz der Variable des Vertrauens in die EU-Institutionen und damit des Legitimitätsniveaus erklärt. Anhand sog. Exp(B)-Werte lässt sich erkennen, dass die Wahrscheinlichkeit der EU zu vertrauen um einen Faktor von 1,572 zunimmt, je höher sich die Befragten auf der Unionsbürgerschaftsskala einordnen. Derselbe Wert bewegt sich bei der Partizipation und der Verbundenheit auf ähnlichem Niveau. Für die beiden Einstellungsvariablen eher um den Faktor 1, was bedeutet, dass der Einfluss dieser äußerst gering bis nichtig ausfällt, wobei im Falle der Rechtsstaatlichkeit in diesem Fall überhaupt kein signifikanter Wert vorliegt, erkennbar daran, dass das Signifikanzniveau bei 0,365 liegt.

4.3 Output der Europäischen Union

Die Überprüfung der Verbindung zwischen dem politischen Output und der Legitimität der EU ergibt zunächst einen besonders deutlichen Zusammenhang (Cramers V von 0,517) zwischen dem Vertrauen, welches den europäischen Institutionen entgegengebracht wird und der Einschätzung der Befragten, dass sich die Dinge in der EU in die richtige Richtung entwickeln. Für die anderen Variablen des politischen Outputs konnten ebenfalls signifikante Korrelationen gefunden werden, wenn auch nicht durchgehend in relevanter Stärke. Im Falle der Situation der europäischen Wirtschaft konnte ein Zusammenhang von 0,355 und bei der Kraft und Instrumente bezüglich der Krise ein Cramers V von 0,246 nachgewiesen werden. Mit Blick auf die Lebenszufriedenheit (0,165) und die berufliche Situation (0,174) sind die Korrelationen nur sehr gering ausgefallen.

Auch für die Indikatoren der Output-Legitimität wurde ebenfalls ein logistisches Regressionsmodell erstellt, welches deren Einfluss auf die Legitimität

der EU überprüft. Auffällig ist hier, dass mit 38,3 Prozent ein größerer Anteil der Varianz der EU-Legitimität erklärt werden kann als dies das erste Modell des politischen Inputs vermochte. Erwähnenswert in Bezug auf das Modell der Output-Legitimität sind die signifikanten Exp(B)-Werte von bis zu 2,926 der Variablen, die bereits bei der Korrelationsüberprüfung auffällige Zusammenhänge aufgezeigt haben. Darüber hinaus fällt besonders ins Auge, dass der Exp(B)-Wert bei Griechenland mit 0,545 deutlich unter 1 liegt. Demzufolge nimmt die Wahrscheinlichkeit der EU zu vertrauen deutlich ab, sobald die Befragten angegeben haben der griechischen Nationalität angehörig zu sein. Selbiges, wenn auch in stark abgeschwächter Form, gilt für dieses Erhebungsjahr für die gesamte Eurozone.

4.4 Gesamtbetrachtung

Zusammengenommen können durch die Überprüfung beider Legitimitätsdimensionen in einem Gesamtmodell 44,7 Prozent der Variable des Vertrauens, das der EU entgegengebracht wird und damit der Legitimität der EU, erklärt werden. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass die zuvor nachgewiesenen Effekte auch in dem Regressionsmodell der Gesamtbetrachtung, wenn auch etwas abgeschwächt, bestehen bleiben. Die Entwicklung der EU und die wirtschaftliche Situation der EU nehmen den größten positiven Einfluss darauf, ob die Bürger der EU vertrauen, aber auch die Effekte der Unionsbürgerschaft und der Partizipation sind noch nachweisbar. Ebenso ist die negative Auswirkung der griechischen Staatsbürgerschaft noch deutlich ausgeprägt.

Bei dem Verlauf des Legitimitätsniveaus der EU zeigt sich, dass das Vertrauen der Bürger in die EU zu Beginn der Staatsschuldenkrise 2009 mit 58,6 Prozent auf einem relativ hohen Niveau lag, wobei das Vertrauen der Griechen (60,8 Prozent) sogar leicht über dem europäischen Durchschnitt angesiedelt war. In den anschließenden Jahren, in denen sich die Krise verschärfte, fiel das Vertrauen, welches der EU entgegengebracht wurde, deutlich auf ein Tief im Jahr 2012/2013. An diesem Tiefpunkt lag es nur noch bei 35,2 Prozent und in Griechenland sogar nur noch bei 18,4 Prozent, auch in der gesamten Eurozone lag es leicht unter dem europäischen Durchschnitt. Danach erholte sich das Vertrauensniveau, trotz eines Zwischentiefs 2015

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

sowohl in der EU als auch in Griechenland langsam, auch wenn es 2018 noch deutlich vom Ausgangsniveau entfernt war.

Mit Blick auf die kollektive Identität in Europa zeigt sich, dass diese konstant auf einem hohen Niveau lag und sich im Verlauf der letzten Jahre im Schnitt immer mehr Bürger dieser Kollektivität zugehörig fühlten. Trotz der europäischen Staatsschuldenkrise und den damit einhergehenden Problemen hat die Identifikation der Bürger mit der EU nicht wesentlich darunter gelitten, was auf eine stabile und größtenteils vom Output unabhängige kollektive europäische Identität hindeutet. Auffällig ist hier, dass die Werte der Eurozone leicht über denen der gesamten EU liegen, was mit dem weiter vorangeschrittenen Integrationsprozess zusammenhängen könnte. Darüber hinaus sind die Werte der griechischen Staatsbürger erneut deutlich unterdurchschnittlich, weshalb auf eine verringerte Bindung und Identifikation mit der EU geschlossen werden kann. Ferner sind in den Jahren 2011, 2013 und 2016 kleine Rückgänge zu beobachten, die etwas nachgelagert in Verbindung mit dem Souveränitätsverlust im Zuge der Hilfspakete stehen könnten, die 2010, 2012 und 2015 bewilligt wurden. Die Identifikation der griechischen Bürger mit der EU scheint mit jeweils einem Jahr Verzögerung leicht nachgelassen zu haben.

Die vermutete Schwächung der Input-Legitimität scheint sich etwas deutlicher durch die Betrachtung der Selbstwirksamkeit der Befragten zu bestätigen. In den ersten Jahren der Staatsschuldenkrise, in der das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente bei wichtigen Entscheidungen häufig außen vorgelassen wurden und stattdessen intergouvernementale Absprachen besonders relevant waren, sank die Einschätzung der Bedeutung der eigenen Stimme in der EU von 37,9 (2010) auf 31,7 Prozent (2013). Besonders stark kann dieser Rückgang für Griechenland verzeichnet werden, da mit 11,4 Prozent 2013 nur noch eine sehr kleine Minderheit an die Bedeutung der eigenen Partizipation in der EU geglaubt hat. Darüber hinaus kann für die Jahre 2015 und 2016 ein erneuter Rückgang in Griechenland verzeichnet werden, nach dem sich die Werte im Vorjahr zunächst erholt hatten. Der erneute deutliche Rückgang könnte auf eine Verbindung mit dem griechischen Referendum und den Umständen der Verhandlung des letzten Hilfspakets 2015 stehen. Die Bewertung des eigenen Inputs erholte sich mit

der Rückkehr auf das ursprüngliche Niveau im Jahr 2014, von dem aus die Werte seitdem tendenziell steigen.

Die Bewertung des politischen Outputs, im Sinne der richtigen Entwicklung, spiegelt den Verlauf des Vertrauens bzw. Legitimitätsniveaus der EU zu einem gewissen Grad. So zeigt sich eine ähnliche Wellenbewegung mit den beiden Tiefpunkten 2012/2013 und 2015. Dabei liegt die Bewertung durch die Bürger der Eurozone erneut leicht unter dem Niveau der gesamten EU und die der Griechen sehr deutlich darunter. Demzufolge wurde der Output der Europäischen Union während der Staatsschuldenkrise in Griechenland wesentlich schlechter bewertet. Dennoch lässt sich, wie beim Vertrauen, auch hier ein insgesamt positiver Trend nach 2012 beobachten. Generell kann auch festgestellt werden, dass mit maximal 41,7 Prozent, 2018 nur eine Minderheit der Unionsbürger den Output als positiv wahrnehmen, d.h. die Mehrheit der EU-Bürger spricht der EU keinen oder einen negativen Output zu.

Die Bewertung der Kraft und Instrumente der EU, die es benötigt, um die Krise zu bewältigen, wird mit zumeist über 70 Prozent generell sehr hoch eingeschätzt. Ab 2012 wurde diese Variable erhoben, die im Wesentlichen mit der Einschätzung des Output-Potenzials der EU beschrieben werden kann. Dabei könnte der leichte Anstieg der letzten Jahre darauf hindeuten, dass die Reformen der EU im Verlaufe der Krise letztlich als eine leichte Stärkung des Institutionengefüges der Union gesehen werden. Bemerkenswert ist auch, dass in Griechenland das Potenzial der EU, die Probleme der Krise zu bewältigen, überdurchschnittlich hoch eingeschätzt wird.

Allerdings zeigt der Reformbedarf, der in den Mitgliedstaaten erhoben wurde, ein insgesamt hohes Niveau, das nach 2010 noch einmal angestiegen ist und sich seitdem stabilisiert hat. Die Werte deuten darauf hin, dass trotz der zahlreichen Reformen, die bis 2014 beschlossen wurden, die Bevölkerung der EU nicht den Eindruck hatte, dass ausreichend politischer Output erzeugt wurde, um die Krise vollumfänglich zu lösen. Jedoch muss beachtet werden, dass bei der Befragung nach dem nationalen Reformbedarf gefragt wurde, weshalb sich die Aussagen nur bedingt auf die EU übertragen lassen.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Darüber hinaus wurde dieses Item nur bis 2014 erhoben, sodass eine langfristige Betrachtung nicht möglich ist, was besonders bei Strukturreformen, deren Wirkung i.d.R. nicht unmittelbar spürbar sind, wichtig gewesen wäre.

4.5 Einordnung und Interpretation der Ergebnisse

Insgesamt hat sich gezeigt, dass durch die beiden Dimensionen der Legitimität ein großer Teil des europäischen Legitimitätsniveaus erklärt werden kann. Nach Auswertung der Daten kann dabei die erste Hypothese bestätigt werden, da der Einfluss des politischen Outputs auf die Legitimität der Europäischen Union stärker ist, als der des Inputs. Allerdings muss dabei beachtet werden, dass die Partizipation der Bürger nur unzureichend erfasst werden konnte, weil nicht die konkrete Beteiligung, sondern die etwas abstraktere Wirksamkeit der Partizipation überprüft wurde. Da mögliche relevante Effekte von den entsprechenden Modellen nicht erfasst wurden, erfolgt die Annahme der ersten Hypothese lediglich unter Vorbehalt. Es hat sich gezeigt, dass durch die Unionsbürgerschaft eine stetige Quelle der Input-Legitimität besteht, wohingegen die Partizipation Schwankungen unterworfen ist, je nachdem, wie die Akteure der Europäischen Union agieren. Auch die Output-Legitimität ist von der entsprechenden Performance der EU abhängig, wobei das Output-Potenzial der EU durchgehend sehr hoch und nach der Krise noch etwas höher eingeschätzt wird.

Der negative Trend des Legitimitätsniveaus, welcher mit der zweiten Hypothese vermutet wurde, hat sich ebenfalls bestätigt. Sowohl der Verlauf des Vertrauens in die Europäische Union als auch die Entwicklung der Output-Bewertung haben bestätigt, dass die Legitimität der EU zwischen 2009 und 2013 abgenommen hat. Darüber hinaus konnte mit Hilfe der Regressionenmodelle veranschaulicht werden, dass der Einfluss des Outputs 2012 am niedrigsten war. Dies war ein besonders kritisches Jahr der Krise, in welchem mit Spanien und Zypern zunehmend Staaten auf Hilfgelder angewiesen waren und ein Schuldenschnitt im Zuge des zweiten griechischen Hilfspakets notwendig wurde. Daher kann Hypothese zwei angenommen werden.

Auch die dritte Hypothese kann angenommen werden, da der Verlauf des Vertrauens, welches die Bürger der EU entgegenbringen, gezeigt hat, dass 2014, nachdem die Ad-hoc-Maßnahmen und die meisten Strukturreformen

durchgeführt waren, das Vertrauensniveau nach vier Jahren gegenteiliger Tendenz wieder angestiegen ist. Bis 2014 wurden alle notwendigen Rettungspakete verabschiedet und mit Irland, Spanien und Portugal hatten erste Länder diesen Rettungsschirm sogar schon wieder erfolgreich verlassen. Darüber hinaus waren bis zu diesem Zeitpunkt die Mehrzahl der strukturellen Reformen in Form der Six-Pack- und Two-Pack-Reformen sowie dem SKS-Vertrag bereits beschlossene Sache. Die Wirkung der durchgeführten Maßnahmen auf das Legitimitätsniveau zeigt sich dadurch, dass sich die Bewertung des Outputs durch die Bürger verbessert hat, wie das Verlaufsdiagramm der entsprechenden Variable zeigt. Ferner konnte der höchste Einflusswert des politischen Outputs durch die Regressionsmodelle für das Jahr 2014 festgestellt werden, in welchem sich die Anzeichen der Krisenbewältigung und eine Entspannung der Lage mehrten. Bezüglich des Zwischentiefs 2015 kann auf die schwierigen Verhandlungen über das dritte griechische Hilfspaket in diesem Jahr verwiesen werden, dessen negativer Einfluss auf das Legitimitätsniveau der EU deutlich wurde. Allerdings muss auch beachtet werden, dass 2015 neben der Staatsschuldenkrise mit der Flüchtlingskrise ein weiterer großer Problemkomplex immer mehr in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung trat, der von der EU bearbeitet und gelöst werden musste. Daher muss ab diesem Jahr in Betracht gezogen werden, dass in der Wahrnehmung der Unionsbürger ein anderes Problem als die Staatsschuldenkrise primär von der Europäischen Union gelöst werden musste.

Hypothese vier kann ebenfalls angenommen werden, da gezeigt werden konnte, dass die griechischen Staatsbürger den Output der EU während der Staatsschuldenkrise deutlich schlechter bewerten als der Rest der Eurozone, wodurch das Legitimitätsniveau der EU in Griechenland wesentlich schlechter ausfällt. Das bedeutet, dass die Interessen der griechischen Bevölkerung, zumindest temporär, nicht deckungsgleich mit denen der Mitgliedstaaten des Euroraums waren. War das Vertrauen in die EU zu Beginn der Krise noch auffällig hoch, so sank dieses im Verlauf der Krise aufgrund der einschneidenden Reformanforderungen und dem Verlust an Souveränität und Selbstbestimmung sehr rapide und deutlicher als im Rest der EU.

Die fünfte und letzte Hypothese muss aufgrund unklarer, bzw. unzureichender Datenlage abgelehnt werden, da der entscheidende Indikator dafür, ob

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

der Output zur dauerhaften Krisenvermeidung in Form von langfristigen Reformen ausreichend ist, nur bis 2014 erhoben wurde. Bis dahin zeigte sich ein äußerst hoher Reformbedarf, obwohl bis 2014, abgesehen von der Einführung der Bankenunion, bereits alle wesentlichen strukturellen Reformen implementiert waren. Allerdings zeigen sich die Auswirkungen solcher Maßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit erst mit einiger Verzögerung, weshalb die Zahlen nicht aussagekräftig sind. Darüber hinaus deutet etwa der Indikator des Output-Potenzials mit seinem Anstieg, entgegen der Vermutung, dass der Reformprozess der EU nicht zu einer effektiven Behebung der innereuropäischen Divergenzen ausreicht, tendenziell eher auf eine positive Wertung der langfristigen Reformen hin.

5. Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit Hilfe der verwendeten Input- und Output-Dimensionen ein großer Teil des Legitimitätsniveaus der Europäischen Union während der Phase der europäischen Staatsschuldenkrise nachvollzogen werden konnte.

Die Konzeptualisierung der Legitimität, anhand der von Fritz. W. Scharpf entwickelten Differenzierung von Input- und Output-Legitimität, hat den Blick auf entscheidende Bestandteile und Mechanismen der Stabilität politischer Systeme geschärft. Die Anerkennung und Akzeptanz eines Systems wird zum einen durch die Delegation von Entscheidungskompetenzen und dem diffusen support in Form von persönlichen Einstellungen sowie einer kollektiven Identität und zum anderen durch spezifischen support in Folge konkreter Problemlösung hergestellt.

Durch die Analyse des institutionellen Gefüges der EU und ihren Handlungen während der Krise der Eurozone, konnten Quellen sowohl der Input- als auch der Output-Legitimität identifiziert werden. So beruht die Legitimität der Europäischen Union auf zwei Legitimationssubjekten, deren Wirkung jedoch aufgrund der Auswirkungen einiger Faktoren, die Demokratieprinzipien zuwiderlaufen, beeinträchtigt wird. Die Defizite reichen von einer langen Delegationskette, über eine geschwächte Rechenschaftspflicht, bis hin zu einer nur in Ansätzen entwickelten gemeinsamen Öffentlichkeit. Darüber

hinaus hat sich zwar mittlerweile eine europäische Identität herausgebildet, allerdings ist diese noch schwach und hat sich bisher noch nicht bei allen Bürgern gleichermaßen etabliert.

Für die Output-Legitimität hat sich gezeigt, dass die EU zwar grundsätzlich in der Lage ist Probleme zu lösen, die sich einzelnen Nationalstaaten entziehen, allerdings war sie aufgrund von Strukturmängeln im Aufbau der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion Mitverursacher der Staatsschuldenkrise. Aufgrund fehlender Instrumente breitete sich die Krise in der Eurozone zunächst aus, bis die EU durch zahlreiche Maßnahmen und Reformen eine Trendwende einleiten konnte. Auch wenn die EU in der Lage war die WWU insgesamt zu stabilisieren und aus der Rezession herauszuführen, mussten dennoch vor allem in den Krisenländern spürbare Wohlfahrtseinbußen in Kauf genommen werden. Ferner wurden die strukturellen Probleme der EU zwar angegangen, aber bisher nicht zufriedenstellend aufgelöst.

Die empirische Untersuchung spiegelt in wesentlichen Punkten den Verlauf der Krise und die identifizierten Legitimationsgrundlagen bzw. deren Defizite. Demzufolge konnte für den Zeitraum der Staatsschuldenkrise der Einfluss beider Legitimitätsdimensionen auf das Legitimitätsniveau der EU nachgewiesen werden, wobei der Effekt des politischen Outputs stärker ausgefallen ist, als der des Inputs. Die zunächst unzureichende Problemlösung und die damit verbundene Ausbreitung der Krise in Form drohender Staatsinsolvenzen führte zu einem zwischenzeitlichen Absinken des Legitimitätsniveaus, welches nach ersten Erfolgen des Krisenmanagements wieder langsam anstieg. Jedoch konnte bis 2018 das Ausgangsniveau nicht wieder erreicht werden. Außerdem wurde durch die Art und Weise wie die EU im Zuge der Krise agiert hat auch die Inputlegitimität temporär, durch eine geringere Identifikation der Bürger der Krisenländer mit der EU und der verringerten Einschätzung der Partizipationswirkung, geschwächt. Insofern hat die Europäische Union im Verlauf der Staatsschuldenkrise einiges an Vertrauen eingebüßt, welches sie durch die Beseitigung wesentlicher Krisenfaktoren zum Teil zurückgewinnen konnte.

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Wie die Untersuchung gezeigt hat, haben die Reformen der WWU nicht dazu geführt, dass eine wirtschaftliche Steuerung etabliert wurde, welche die Divergenzen zwischen den Ländern des Euroraums effektiv auflösen kann. Um auch in Zukunft den für den Systemerhalt so wichtigen Output erzeugen zu können, muss die EU weitere Reformanstrengungen unternehmen, welche die wirtschaftliche Koordination innerhalb der WWU deutlich verbessert. Als wichtige Korrekturinstrumente der wirtschaftlichen Asymmetrie in der Währungsunion wird eine aktive europäische Politik in Bezug auf Ausbildung, Beschäftigung und soziale Sicherheit benötigt. So sollte es u.a. Ziel sein eine europäische Arbeitsagentur aufzubauen, die den Austausch von Arbeitsangeboten und -nachfragen zwischen den verschiedenen Mitgliedsstaaten koordinieren und erleichtern könnte, wodurch die Mobilität von Arbeitskräften erhöht würde.¹⁵⁹ Auch die fiskalische Schieflage der EU gilt es dauerhaft zu beheben. Zwar war die Staatsverschuldung der Staaten der europäischen Peripherie in den letzten Jahren rückläufig, doch mit dem Auftreten der aktuellen Pandemie und der damit einhergehenden globalen Krise wurden die Erfolge in diesem Bereich wieder zunichte gemacht. Folgt man den Prognosen der Europäischen Kommission, werden die Schuldenquoten 2021 in vielen Länder ein neues Rekordhoch erreichen. Um die enormen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie aufzufangen, tätigen die Mitgliedstaaten der EU beträchtliche staatliche Investitionen, was die Staatsverschuldung in Italien voraussichtlich auf 160 Prozent, in Spanien auf 122 Prozent und in Griechenland sogar auf 200 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigern wird. Damit wäre ein höheres Niveau als zur Hochzeit der Staatsschuldenkrise erreicht, doch aufgrund der Intervention der EU und insbesondere der EZB und drohen bisher noch keine vergleichbaren Zahlungsschwierigkeiten auf Seiten der Euroländer.¹⁶⁰ Als Reaktion auf die aktuelle Krise

159 Vgl. Maduro, Miguel P.: A Roadmap to Exit the Crisis: Democracy and Justice in Europe. In: Papadopoulou, Lina, Pernice, Ingolf & Weiler, Joseph H. H. (Hrsg.). Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in memoriam. Nomos Verlagsgesellschaft 2018, S. 341 - 358.

160 Vgl. Tokarski, Paweł & Wiedmann, Alexander: Das Corona-Schuldenproblem in der Eurozone. Grenzen der Stabilisierung durch die Geldpolitik und die Suche nach Alternativen. Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin: SWP-Aktuell: Nr. 24 März 2021, S. 1ff.

haben die Mitgliedstaaten der EU beschlossen einen finanzstarken europäischen Aufbaufonds ins Leben zu rufen und damit erstmalig gemeinsam Schulden aufzunehmen, was einer Vergemeinschaftung von Schulden und ihrer Haftung gleichkommt.¹⁶¹ Dies stellt einen weiteren großen Schritt der europäischen Integration dar und zeigt, dass der Reform- und Veränderungsprozess der WWU weitergeführt wird, um die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU zu erhalten. Allerdings wird die Eurozone noch sehr lange mit der hohen Verschuldung seiner Mitgliedstaaten und den daraus resultierenden, noch nicht absehbaren Folgen umgehen müssen, was die Entscheidungsträger vor große Herausforderungen stellt.¹⁶²

Der temporäre Rückgang der Output-Legitimität während der Staatsschuldenkrise hat gezeigt, wie riskant es wäre, sich zu sehr auf die Problemlösungsfähigkeit der EU zu stützen und die Input-Legitimität zu vernachlässigen. Zur dauerhaften Stärkung der EU-Akzeptanz bedarf es daher auch Reformen des Wahlsystems der EU. So könnte u.a. das Wahlrecht vereinheitlicht und eine Stärkung der europäischen Parteien angestrebt werden, um die nationale Fragmentierung der Europawahl zu vermindern. Dazu könnte eine gemeinsame Frist für die Erstellung der nationalen Wahllisten, ein gemeinsamer Schließungszeitpunkt der Wahllokale in allen Mitgliedsstaaten, ein harmonisiertes Mindestwahlalter und eine verbesserte Sichtbarkeit der Europarteien durch die Platzierung ihrer Namen auf den Stimmzetteln eingeführt werden.¹⁶³ Doch am wichtigsten wäre die Einführung einer transnationalen Liste, da Europarteien dadurch an öffentlicher Sichtbarkeit auf dem Wahlzettel und in der Folge auch im Wahlkampf gewinnen würden.¹⁶⁴ Darüber hinaus sollte den Wahlen des Europäischen Parlaments mehr Bedeutung verliehen werden, indem die gewählte parlamentarische Mehrheit die

161 Geers, Theo et al: https://www.deutschlandfunk.de/nationale-plaene-fuer-den-eu-aufbaufonds-gemeinsame-rettung.724.de.html?dram:article_id=496435 2021 (abgerufen am 29.04.2022).

162 Vgl. Tokarski & Wiedmann 2021, S.7f.

163 Vgl. Plottka, Julian & Müller, Manuel: Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level. Institut für Europäische Politik 2020, S. 12ff.

164 Vgl. Seibt, Anna:

https://www.deutschlandfunk.de/umstrittener-vorschlag-laenderuebergreifende-listen-fuer.795.de.html?dram:article_id=409291 2018 (abgerufen am 29.04.2022).

Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

EU-Politik entscheidender beeinflussen kann. Dazu würde beispielsweise die Ausstattung des EPs mit dem legislativen Initiativrecht beitragen.¹⁶⁵ Ferner würde es die Legitimität der EU stärken, wenn die Transparenz der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung gesteigert würde. Im Sinne der bessern Verantwortungszuschreibung sollte jede neue Kommission neben ihren politischen Leitlinien auch ihre Prioritäten in einer Wirtschafts- und Sozialstrategie darlegen. Diese sollte die Weichen des Europäischen Semesters stellen und das Europäische Parlament in die Lage versetzen, die Kommission während ihrer Amtszeit zur Rechenschaft zu ziehen und somit den Wählern mehr Einfluss auf die europäische Wirtschaftsregierung geben.¹⁶⁶

Am 9. Mai 2021 ist, von der Kommission und dem Europäischen Parlament initiiert, die ‚Konferenz zur Zukunft Europas‘ gestartet. Als eine Mischung aus interinstitutionellen Verhandlungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sollen bis 2022 neue Ideen für die Weiterentwicklung der Europäischen Union entwickelt werden.¹⁶⁷ Diese Gelegenheit sollte ergriffen und dazu genutzt werden die Lücken und Probleme des EU-Systems anzugehen. Es bietet sich dadurch die Chance, neue Reformimpulse zu setzen und für eine dauerhafte Stärkung der Legitimität der Europäischen Union zu sorgen.

165 Vgl. Maurer, Andreas & Wolf, Michael: The European Parliament's Right of Initiative, Study requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs 2020, S. 29ff.

166 Vgl. Plottka & Müller: 2020, S. 21.

167 Vgl. Von Ondarza, Nicolai & Ålander, Minna: Die Konferenz zur Zukunft Europas. Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin: SWP-Aktuell: Nr. 20 März 2021, S. 1.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:

- C 259 (2020) Christos Stylianides
European Emergency Coordination
- C 260 (2020) Cillian O'Gara
European Energy Security
- C 261 (2020) Johannes Wiggen
Chancen und Grenzen europäischer Cybersicherheitspolitik
- C 262 (2020) Christoph Bierbrauer
Bailouts in the euro crisis: Implications for the aftermath of the COVID-19 pandemic
- C 263 (2021) Muhammad Murad
Geo-economics of the European Union and the China Challenge
- C 264 (2021) Jette Knapp
Struggling to Find a Recipe for Peace – Ten Years of European Initiatives to End the Conflict in Syria
- C 265 (2021) Rahel Hutgens, Stephan Conermann
Macron's Idea of European Universities From Vision to Reality - The Implementation
- C 266 (2021) Kwan Lok Alan Ho
"Loud thunder, little rain" Participatory Democracy in the European Union
Examining the European Citizens' Initiative
- C 267 (2021) Ludger Kühnhardt
The post-corona world. A research agenda
- C 268 (2021) Daniel René Jung, Wolfgang Picken, Matteo Scotto, Liska Wittenberg (eds.)
Corona und die Verfassung Europas
- C 269 (2022) Ludger Kühnhardt
Karl Dietrich Bracher (1922-2016). Aus der Geschichte lernen.
- C 270 (2022) Michael Gehler
The Signing of the Rome Treaties 65 Years Ago: Origins, Provisions and Effects
- C 271 (2022) Milenko Petrovic
EU enlargement into the Western Balkans: a gloomy prospect gets gloomier
- C 272 (2022) Merit Thummes
Europäische Parteien als Antrieb für die europäische Integration?
- C 273 (2022) Henrik Suder
Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>. For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Center for European
Integration Studies

Genscherallee 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1810
Fax: +49-228-73-1818
<http://www.zei.de>

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-946195-19-1